

# Nyankomne utlendingers rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram

Kandidatnummer: 597

Leveringsfrist: 26.11.12

Antall ord: 17 866



## Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>INNLEDNING .....</b>	<b>1</b>
1.1	Presentasjon av oppgaven og problemstilling .....	1
1.2	Avgrensing og begreper.....	2
1.3	Metode .....	3
<b>2</b>	<b>EN KORT GJENNOMGANG AV RETTSKILDEBILDET.....</b>	<b>3</b>
2.1	Innledning.....	3
2.2	Loven .....	3
2.2.1	Bakgrunnen for loven.....	3
2.2.2	Lovteksten .....	4
2.3	Forarbeider.....	5
2.4	Rundskriv.....	5
2.5	Rettspraksis og litteratur .....	6
<b>3</b>	<b>HVEM HAR RETT OG PLIKT TIL INTRODUKSJONSPROGRAM? .....</b>	<b>7</b>
3.1	Innledning .....	7
3.2	Vilkåret ”nyankommet utlending” .....	7
3.3	Alderskravet 18-55 år .....	8
3.4	Krav om behov for grunnleggende kvalifisering.....	9
3.4.1	Grunnleggende kvalifisering .....	9
3.4.2	Behov for grunnleggende kvalifisering.....	9
3.5	Utlendinger med permanent opphold .....	10
3.6	Bosatt i kommunen etter avtale med utledningsmyndighetene .....	11
<b>4</b>	<b>DELTAKERNES RETTIGHETER .....</b>	<b>12</b>
4.1	Innledning .....	12
4.2	Rett til deltakelse i introduksjonsprogram.....	12

4.2.1	Introduksjonsprogrammets innhold, omfang og varighet .....	12
4.2.2	Individuell plan .....	14
4.3	Rett til introduksjonsstønad .....	16
4.3.1	Introduksjonsstønad .....	16
4.3.2	Utbetaling av stønaden .....	17
4.3.3	Reduksjon av stønaden.....	17
4.4	Kommunens ansvar .....	19
4.4.1	Omfanget av kommunens plikt .....	19
4.4.2	Plikt til å sette i gang programmet .....	19
4.4.3	Avbrutt eller avvist deltakelse.....	20
4.4.4	Adgangen til å tilby introduksjonsprogram.....	20
<b>5</b>	<b>DELTAKERENS PLIKT- PLIKTENS OMFANG.....</b>	<b>21</b>
5.1	Helårig og fulltid .....	21
5.2	Adgangen til permisjon .....	22
<b>6</b>	<b>RETTIGHETSBEGREPET- HVA INNEBÆRER Å HA EN RETTIGHET? .</b>	<b>22</b>
6.1	Rettighetsbegrepet generelt .....	22
6.2	Fastsettelse av rettigheten .....	23
6.2.1	Ulike typer rettigheter .....	23
6.2.2	Kjønstads analysemodell.....	23
6.3	Rettighetenes minstestandard .....	25
6.4	Rett /plikt relasjonen.....	26
<b>7</b>	<b>RETT TIL INTRODUKSJONSPROGRAM- RETTIGHETENS KARAKTER OG NÆRMERE INNHOLD .....</b>	<b>27</b>
7.1	Fastsettelse av type rettighet i introduksjonsloven § 2 .....	27
7.1.1	Ordlyden.....	27
7.1.2	Kommunens økonomi .....	28
7.1.3	Rettssikkerheten .....	30
7.1.4	Oppsummering .....	31

7.2	Rettighetens omfang, innhold og grenser .....	31
7.2.1	Omfang og innhold .....	31
7.2.2	Bør innholdet av kvalifiseringsprogrammet reguleres nærmere i loven? ....	36
7.3	Rett til individuell plan .....	39
7.3.1	Bakgrunnen for rett til individuell plan og medbestemmelsesrett .....	39
7.3.2	Rett til individuell plan etter introduksjonsloven.....	41
7.3.3	Brukermedvirkning .....	42
7.3.4	Er det behov for individuell plan i introduksjonsprogram? .....	44
7.4	Rett til introduksjonsstønad .....	45
7.4.1	Formålet med stønaden .....	45
7.4.2	Bør introduksjonsstønden økes, eller være behovsprøvd? .....	45
<b>8</b>	<b>MENNESKERETTIGHETER.....</b>	<b>48</b>
8.1	Menneskerettighetenes plass i norsk rett .....	48
8.1.1	Verdigrunnlag .....	48
8.1.2	Historikk.....	49
8.1.3	Menneskerettighetsloven.....	50
8.2	Menneskerettighetenes betydning for nyankomne utlendingers rett til introduksjonsprogram .....	51
8.2.1	Innledning .....	51
8.2.2	Rett til utdanning.....	51
8.2.3	Retten til et verdig liv.....	52
<b>9</b>	<b>DELTAKERNE I INTRODUKSJONSPROGRAM .....</b>	<b>53</b>
9.1	Hvem deltar i introduksjonsprogram? .....	53
9.1.1	Deltakermassen .....	53
9.1.2	Hvilken betydning har deltakermassen for utøvelse av rettigheten?.....	54
9.2	Deltakerens plikt.....	56
9.2.1	Generelt om pliktbegrepet.....	56
9.2.2	Deltakerens plikt etter introduksjonsloven.....	57

<b>10</b>	<b>OPPSUMMERING OG KONKLUSJON .....</b>	<b>58</b>
	<b>LITTERATURLISTE .....</b>	<b>62</b>

# 1 Innledning

Norge er i dag et multikulturelt samfunn, der om lag 655.000 personer enten har innvandret selv, eller er født i Norge med to innvandrerforeldre. Dette utgjør cirka 13,1 prosent av befolkningen.<sup>1</sup> ”I perioden 1990-2010 har det i alt innvandret 471 000 personer med statsborgerskap fra et land utenom Norden til Norge og fått opphold her”.<sup>2</sup> Oppholdsgrunnlaget for disse var flukt (22 prosent), arbeid (28 prosent), utdanning (11 prosent), familiegjennforning (23 prosent), og familieetablering (15 prosent).

Innvandring og integreringspolitikk er på bakgrunn av dette et svært aktuelt tema. I politikken, og ellers er det stor enighet om at innvandrerne må integreres inn i samfunnet. Det er derimot uenighet om hvilke tiltak som virker best som integrering. For at innvandrere skal kunne delta i samfunnet er det avgjørende at de lærer seg det norske språket og den norske kulturen. I tillegg er det viktig at de deltar i arbeidslivet, da samfunnet er avhengig av arbeidskraft for å være bærekraftig. Integrering er ikke bare av betydning for samfunnet, men også for mennesket selv. Det å ha muligheten til å delta i fellesskapet og arbeidslivet gir for mange en meningsfull tilværelse.

## 1.1 Presentasjon av oppgaven og problemstilling

Ved innføring av introduksjonsloven i 2003<sup>3</sup> ble nye integreringstiltak iverksatt. Loven regulerer rett og plikt til et introduksjonsprogram. I tillegg regulerer loven rett og plikt til deltakelse i norsk- og samfunnsfagundervisning, jf. introduksjonsloven kapittel 4. I denne oppgaven ønsker jeg å se nærmere på hvem som har rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram, og hva denne retten og plikten innebærer. Jeg vil særlig fokusere på rettighe-

---

<sup>1</sup> <http://www.ssb.no/innvandring/>

<sup>2</sup> <http://www.ssb.no/innvandring/>

<sup>3</sup> Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) 04. juli 2003 nr.80

tens karakter og innhold, og hvilke utfordringer retten møter i praksis. På denne bakgrunn vil oppgaven i hovedsak reise følgende problemstillinger:

- 1) Hvem har rett til deltakelse i introduksjonsprogram, og hvilke rettigheter og plikter har deltakerne?
- 2) Hva er rettighetens karakter, nærmere innhold, rammer og rekkevidde? Og hvilke eventuelle utfordringer møter rettighetene i praksis?

I første del av oppgaven vil jeg ha en rettskildemessig tilnærming til problemstillingen. Jeg vil der redegjøre for rettstilstanden på området, og se på hva rettskildene sier om hvem som har krav på introduksjonsprogram, og hvilke rettigheter og plikter som er tilknyttet deltakelsen. Dette gjøres i oppgavens pkt 2-5. Deretter vil jeg drøfte rettighetens karakter, og se nærmere på oppgavens andre problemstilling.

## **1.2 Avgrensing og begreper**

Oppgaven vil ikke gå inngående inn på oppholdsgrunnlag etter utledningsloven, selv om dette er en forutsetning for rett til deltakelse i introduksjonsprogram. Reglene om permisjon i forhold til plikt til deltakelse vil heller ikke bli drøftet inngående, da dette ville blitt for omfattende å behandle her.

Loven bruker uttrykket ”nyankommet utledning”. Stort sett har jeg brukt dette i oppgaven, men til tider bruker jeg ord som innvandrere eller flykting. Dette benyttes da synonymt med lovens ordlyd utlending.

I oppgaven har jeg enkelte ganger kun skrevet programmet. Det er da introduksjonsprogrammet det henvises til. Begreper som trengs forklaring, og som ikke er nevnt her vil bli klargjort fortløpende i oppgaven.

### **1.3 Metode**

I første del av oppgaven har jeg tatt for meg de ulike rettskildene, og benyttet alminnelig juridisk metode for å belyse rettstilstanden på området. I den mer drøftende del av oppgaven har jeg tatt i bruk undersøkelser gjort av Kavli (m.fl.) i kommuner med introduksjonsprogram. Undersøkelsene er presentert i Faforapport 2007:34 ”Med rett til å lære og plikt til å delta- En evaluering av introduksjonsordning for nyankomne flyktninger og innvandre-re”. Videre har jeg tatt i bruk statistikk fra statistisk sentralbyrå (SSB), og intervjuet to som arbeider med introduksjonsprogram i Rælingen kommune. Det er viktig å understreke at disse kildene ikke gir uttømmende eller representative data. Kildene er tatt i bruk for å gi et innblikk i hvordan jussen slår ned i praksis.

## **2 En kort gjennomgang av rettskildebildet**

### **2.1 Innledning**

Jeg vil i det videre redegjøre for rettstilstanden ved utlendingers rett og plikt til introduksjonsprogram, se pkt 3-5. Før jeg gjør dette ønsker jeg å knytte noen bemerkninger til de aktuelle rettskildene. Jeg har ved redegjørelsen for rettstilstanden tatt i bruk alminnelig rettskildelære.

### **2.2 Loven**

#### **2.2.1 Bakgrunnen for loven**

##### **2.2.1.1 Ikrafttredelse**

Lov om introduksjonsordning og norskopplæring til nyankommende innvandrere trådte i kraft 1. september 2003. Det første året var det valgfritt for kommunene å tilby introduksjonsprogram. 1. september 2004 ble det ikke lenger frivillig, og kommunen ble pålagt å tilby målgruppen programmet.

##### **2.2.1.2 Bakgrunnen**

På 1990- tallet ble det reist kraftig kritikk mot norske myndigheters integreringspolitikk. Flere pekte på at integreringstiltakene ikke fungerte tilfredsstillende. Kritikken mot det



gamle kvalifiseringsopplegget ble i hovedsak rettet mot tre forhold. For det første ble det pekt på at sosialhjelpesystemet virket klientifiserende; den undergravet flyktningers muligheter til å bli selvforsørgende. For det andre ble det stilt spørsmålsteget ved om kvaliteten og intensiteten i programmene var god nok. Til slutt ble det reist kritikk mot at integreringspolitikken var vag, og utydelig formidler av norske grunnverdier.<sup>4</sup>

#### 2.2.1.3 Regjeringens tiltak

Regjeringen ønsket etter dette å tydeliggjøre forbindelsen mellom hva nyankomne innvandrere mottar i offentlige stønader og deres deltakelse i kvalifiseringstiltak, noe som ble proklamert i St.meld nr 17 (1996-1997). For å følge opp nedsatte Regjeringen i 1998 en tverrdepartemental arbeidsgruppe som skulle utrede hvordan dette kunne gjennomføres. Arbeidsgruppen foreslo en egen stønadsordning for nyankomne innvandrere.<sup>5</sup> Stortinget ba imidlertid regjeringen om å sette i gang tiltak med det formål å vri inntektsgrunnlaget fra passiv sosialhjelp til aktive tiltak. Ønsket var å få denne gruppen raskere ut i arbeid og utdanning. Regjeringen foreslo på bakgrunn av dette at det skulle innføres en ny form for inntektssikring. Kommunens utbetaling av ytelser til livsopphold og boutgifter skulle betinges av at nyankomne innvandrere deltok aktivt i et kvalifiseringsopplegg.<sup>6</sup> Det ble nedsatt et utvalg og utvalgets utredning ble publisert i NOU 2001: 20. Introduksjonsloven innebærer rettslig regulering av et nytt område med en lovfestet plikt for kommunene i integreringsarbeidet.

#### 2.2.2 Lovteksten

Siden rett og plikt til introduksjonsprogram er lovregulert er det naturlig å ta utgangspunkt i lovteksten for å fastslå rettigheten og pliktens innhold. Det følger av rettskildelæren at det

---

<sup>4</sup> Kavli (2007) s.20

<sup>5</sup> Ot.prp nr 28 (2002-2003) pkt 2.1

<sup>6</sup> Ot.prp nr 28 (2002-2003) pkt 2.1

er den vanlige språklige forståelsen som skal legges til grunn i tolkningen.<sup>7</sup> Ved tolkningen kan man også se hen til andre bestemmelser i loven, slik at man får et bredere bilde av hva som er ment med lovteksten. For eksempel kan formålsbestemmelsen og intensjonen med loven være vesentlig for den nærmere fortolkningen. I noen tilfeller har loven selv gitt en definisjon av begrepet. Dette er tilfelle ved begrepet ”nyankommet” i introduksjonsloven § 2 tredje ledd. Der ordlyden ikke har vært tilstrekkelig for å fastslå bestemmelsens innhold har jeg gått til andre rettskilder.

## **2.3 Forarbeider**

For å forstå lovgivers vilje er det naturlig å søke til lovens forarbeider. Med forarbeider menes forslag, utredninger og debatter som skriver seg fra lovens forberedelse og vedtakelse.<sup>8</sup> Forarbeidene kan belyse lovgivers vilje og formålet med loven. I denne oppgaven har jeg brukt forarbeidene nettopp for å klargjøre innholdet og formålet med bestemmelsene. Forarbeiders vekt kan variere ut fra hvilke andre kilder som foreligger. Rettskildenes vekt blir aktuelt i de tilfellene hvor rettskildefaktorene har motstridende slutninger.<sup>9</sup> Når det gjelder arbeidet med introduksjonsloven har jeg til nå ikke funnet uttalelser i forarbeidene som er uforenelig med ordlyden i bestemmelsene. Forarbeidene virker utfyllende der lovteksten gir lite veiledning. I hovedsak har jeg brukt disse relevante forarbeidene: Ot.prp nr 28 2002-2003 ”Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (Introduksjonsloven)” og NOU 2001: 20 ”Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere”.

## **2.4 Rundskriv**

I mai 2012 kom et nytt rundskriv til loven fra likestillings- og inkluderingsdepartementet. Rundskrivet Q -20/12 erstattet det gamle rundskrivet H-20/05. Rundskrivet skal være et hjelpemiddel til kommunene i deres arbeid med gjennomføring av introduksjonsloven. Det er en samling av regelverk knyttet til introduksjonsloven, og rundskrivet er først og fremst

---

<sup>7</sup> Andenæs (1997) s.15

<sup>8</sup> Eckhoff (2001) s. 65

<sup>9</sup> Eckhoff (2001) s. 27-28

laget som retningslinjer for forvaltningen. Departementet gir i rundskriv uttalelser om tolkning av vedtatte lover. Disse uttalelsene må skilles fra uttalelser som fremkommer i lovforarbeidene.<sup>10</sup> Rundskriv blir laget etter vedtakelsen av loven, og er således etterarbeider. Det er klart at etterarbeider ikke har like høy rettskildestatus som forarbeider.<sup>11</sup> Rundskriv kan likevel ha rettskildemessig betydning, fordi etterarbeider ved usikkerhet omkring tolkningen kan ha argumentasjonsverdi.

Flere empiriske undersøkelser av forvaltningens rettskildebruk viser at forvaltningsorganer i stor grad benytter rundskriv som rettskilde. Saksbehandlerne søker ofte til forhåndstolkninger som sentrale myndigheter har gitt dem, særlig gjelder dette sosialkontorene og skattevesenet.<sup>12</sup> Rundskrivet jeg har tatt i bruk er nytt, og vi må anta at det kun i begrenset grad har festet seg som retningsgivende norm for saksbehandlere. På den annen side er det nye rundskrivet en videreføring av et rundskriv fra 2005, og det er grunn til å tro at kommunene vil henvende seg til det nye rundskrivet i arbeidet med introduksjonsloven. I tillegg må det understrekes at rundskrivet i stor grad bygger på det som fremkommer av loven selv og forarbeidene. Med dette som bakgrunn har jeg brukt rundskrivet som en rettskilde. Enkelte ganger har jeg underbygget det som fremkommer i rundskrivet med liknende uttalelser i forarbeidene.

## **2.5 Rettspraksis og litteratur**

Rettspraksis og litteratur er rettskilder som har vært lite aktuelle i arbeidet med å fastlegge rettstilstanden på rettsområdet. Det foreligger per dags dato ingen rettspraksis der spørsmål om rett og plikt til introduksjonsprogram har vært oppe, og det er lite rettslig litteratur om emnet. Stort sett dreier litteraturen seg om hvordan lovverket og programmet fungerer som integreringstiltak. En del av litteraturen redegjør for bestemmelsene i loven, men går ikke

---

<sup>10</sup> Andenæs (1997) s. 46

<sup>11</sup> Andenæs (1997) s. 47

<sup>12</sup> Mathisen (2011) s. 232

nærmere inn for å fastsette innholdet av dem. Denne litteraturen vil derimot være av vesentlig betydning i den andre delen av oppgaven, der jeg vil se nærmere på rettighetens karakter og eventuelle utfordringer i møte med praksis.

### **3 Hvem har rett og plikt til introduksjonsprogram?**

#### **3.1 Innledning**

Hvem som har rett og plikt til introduksjonsprogram er regulert i introduksjonsloven § 2: ”Rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram gjelder for nyankommet utlending mellom 18 og 55 år som har behov for grunnleggende kvalifisering og...”

Loven lister opp en rekke kriterier som må være oppfylt for å få rett og plikt til deltakelse. Noen av vilkårene er objektive, mens andre må avgjøres etter en skjønnsmessig vurdering. Vilrårene må være oppfylt når kommunen fatter vedtak om introduksjonsprogram for vedkommende.

#### **3.2 Vilråret ”nyankommet utlending”**

Det første vilråret er at man må være ”nyankommet utledning”. Hvem som regnes som nyankommet er regulert i paragrafens 3.ledd: ”Som nyankommet regnes den som har vært bosatt i en kommune i mindre enn to år når vedtak om deltakelse i introduksjonsordning skal treffes”. Dette er et objektiv vilkår, og krever ingen skjønnsmessig avveining. Loven gir ingen videre anvisning for når man regnes som bosatt. Ut fra en språklig forståelse er det nærliggende å forstå at bosatt betyr at personen må bo der permanent, slik at midlertidig opphold faller utenfor. I rundskrivet til introduksjonsloven presiseres det at vedkommende regnes som bosatt når han eller hun er ankommet med sikte på å etablere seg i kommunen.<sup>13</sup> Etter loven regnes man som nyankommet kun hvis man har vært bosatt mindre en to år i kommunen. Det er derfor av avgjørende betydning å få fastslått når innvandreren flytter

---

<sup>13</sup> Rundskriv Q-20/2012 s. 19

til kommunen. Kommunen har selv ansvar for hvilke personer som har rett og plikt til introduksjonsprogram. Dersom det ikke kan gjøres rede for når innvandreren flyttet til kommunen skal datoen i folkeregisteret brukes ved beregningen av toårsfristen. Flytter innvandreren til kommunen senere enn han/hun registrerer seg i folkeregisteret skal datoen for folkeregistreringen, og ikke den faktiske flyttingen være avgjørende for fristen.<sup>14</sup> Etter loven vil innvandrere som har vært bosatt mer enn to år i kommunen ikke lenger regnes som nyankommende. Disse har da følgelig ikke rett og plikt til introduksjonsprogrammet.

En toårsfrist ble satt fordi det anses som viktig at introduksjonsprogrammet kommer i gang så tidlig som mulig. På den måten får man en rask overgang til ordinært arbeid og utdanning, og unngår passivisering.<sup>15</sup>

### **3.3 Alderskravet 18-55 år**

Om utlendingen oppfyller alderskravet er som regel enkelt å avgjøre, og krever ingen skjønnsmessig avveining. Kommunen har kun plikt til å tilby personer i aldersgruppen 18-55 år introduksjonsprogram, jf. § 2 første punktum. Det vil si at personer utenfor denne gruppen ikke kan kreve deltakelse i programmet. Det kan imidlertid oppstå spørsmål om personer som ikke er 18 år når de flytter til kommunen, men som fyller 18 år innen to år har rett til introduksjonsprogram. Fyller man 18 år i toårsperioden oppfyller man alderskravet og nyankommet kravet. Han/hun vil da kunne ha rett til programmet fra den dagen han/hun fyller 18 år, forutsatt at de andre vilkårene er oppfylt.

Aldersspennet 18-55 år ble valgt fordi disse regnes å være i yrkesaktiv alder. Det ble først foreslått et spenn på 19-67 år,<sup>16</sup> men departementet mente det var mer hensiktsmessig å ha nåværende aldersgruppe. Dette fordi man som 18 år regnes som myndig, og fordi de mente

---

<sup>14</sup> Ot.prp nr 28 (2002-2003) pkt 11.4.2.3

<sup>15</sup> Ot.prp nr 28 (2002-2003) pkt 11.4.2.1

<sup>16</sup> NOU 2001:20 pkt 8.3.1, 8.3.2

det ville være urimelig og uhensiktsmessig å kreve at de over 55 år ble med på et introduksjonsprogram med sikte på å få dem i arbeid.<sup>17</sup>

### **3.4 Krav om behov for grunnleggende kvalifisering**

Neste vilkår i bestemmelsen er at utlendingen må ha et behov for grunnleggende kvalifisering; ”Rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram gjelder for nyankommet utlending mellom 18 og 55 år som har *behov for grunnleggende kvalifisering*”(min uth.), jf. § 2 første ledd 1.pkt.

#### **3.4.1 Grunnleggende kvalifisering**

Loven gir ikke noe nærmere anvisning på hva som ligger i vilkåret ”behov for grunnleggende kvalifisering”. Det er opp til den enkelte kommune å forta en skjønnsmessig vurdering. I rundskrivet er grunnleggende kvalifisering definert slik:

”Grunnleggende kvalifisering betyr at nyankommende innvandrere tilegner seg informasjon, kunnskaper og ferdigheter som gjør at de kan fungere i ordinært arbeid og samfunnsliv, eller kan benytte seg av det ordinære utdannings- og opplæringstilbudet.”<sup>18</sup>

#### **3.4.2 Behov for grunnleggende kvalifisering**

I følge forarbeidene må spørsmålet om hvem som trenger grunnleggende kvalifisering bero på en konkret og helhetlig vurdering.<sup>19</sup> For å foreta denne vurderingen vil det være naturlig å se hen til formålet til loven. Formålet er regulert i § 1: ”Formålet med denne loven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet.” Målgruppen til introduksjonsprogram vil således være den gruppen av innvandrere som ikke klarer å komme inn i arbeidslivet og bli økonomisk selvstendig på egenhånd. De som har ordinært arbeid eller er under utdanning vil dermed nor-

---

<sup>17</sup> Ot.prp nr 28 (2002-2003) pkt 11.4.1.3

<sup>18</sup> Rundskriv Q-20/2012 s. 17

<sup>19</sup> Ot.prp nr 28 (2002-2003) pkt 11.4.3.2

malt falle utenfor begrepet. Forarbeidene lister opp en rekke relevante momenter i vurderingen om personen er i ordinært arbeid/utdanning: ”Relevante momenter ved vurderingen kan blant annet være arbeidsforholdets varighet og omfang, om de individuelle kvalifikasjonene står i forhold til stillingen og utsiktene for videre tilpasning til yrkeslivet.”<sup>20</sup> I lys av formålet vil det avgjørende være om arbeidet kvalifiserer vedkommende til å delta i arbeidslivet på sikt. Kortvarige arbeid er ikke tilstrekkelig hvis det er lite utsikter for arbeid senere.<sup>21</sup>

Videre vil det gå et skille for de som er innefor målgruppen, men som av ulike grunner har for svake forutsetninger for å kunne delta i arbeidslivet senere.<sup>22</sup> Hvis det foreligger medisinske eller sosiale forhold som med rimelighet vanskeliggjør deltakelse eller som vil gjøre det vanskelig for vedkommende å følge opp, foreligger ikke rett og plikt til introduksjonsprogram. Forarbeidene peker på at det i slike situasjoner vil være urimelig å pålegge en plikt til introduksjonsprogram for utbetaling av stønad. Problemstillingen er ikke utrykkelig nevnt i lovforslaget, men må etter departementets mening følge av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om myndighetsmisbruk.<sup>23</sup>

### **3.5 Utlandinger med permanent opphold**

Loven gir ikke alle utlandinger krav på introduksjons program. Innvandreren må ha fått opphold etter § 2 litra a-e:

- a) ”Asyl, jf. Utlendingsloven § 28
- b) oppholdstillatelse eller innreisetilatelse som overføringsflyktning, jf. utlendingsloven § 35 tredje ledd
- c) fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 første ledd på grunnlag av søknad om asyl, eller kollektiv beskyttelse i masseflyktsituasjon, jf. utlendingsloven § 34 eller

---

<sup>20</sup> Ot.prp nr 28 (2002-2003) pkt 11.4.3.2

<sup>21</sup> Rundskriv Q 20/2012 s. 17

<sup>22</sup> Ot.prp nr 28 (2002-2003) pkt 11.4.3.2

<sup>23</sup> Ot.prp nr 28 (2002-2003) pkt 11.4.3.2

- d) oppholdstillatelse som familiemedlemmer til personer som nevnt i bokstav a, b og c, jf utlendingsloven kapittel 6. For å være omfattet av denne bestemmelsen er det et vilkår at personer som nevnt i bokstav a, b og c ikke har vært bosatt i en kommune i mer enn fem år før det søkes om familiegjeningforening.
- e) fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, § 53 annet ledd eller § 53 tredje ledd. For personer som nevnt i første punktum gjelder retten og plikten til å delta i introduksjonsprogram i to år fra det tidspunkt der det er gitt oppholdstillatelse på grunnlagene som er nevnt.”

Jeg vil ikke gå nærmere inn på de ulike vilkårene for oppholdsgrunnlagene etter utlendingsloven. Introduksjonsprogrammet er et integreringstiltak, og det er derfor avgrenset til å gjelde de som skal være permanent i landet. De med midlertidig oppholdstillatelse og asylsøkere som venter på å få søknaden behandlet har ikke krav på introduksjonsprogram. Heller ikke nordiske borgere og EØS borgere har krav på deltakelse. Dette følger direkte av introduksjonsloven § 2 siste ledd. Disse gruppene er også uttrykkelig nevnt i forarbeidene:

”Utenfor personkretsen faller nordiske borgere og utlendinger som omfattes av EØS-avtalen, utdanningssøkende, ”arbeidsinnvandrere” (personer som har arbeids- og oppholdstillatelse på grunnlag av et konkret arbeidstilbud i Norge), asylsøkere og asylsøkere med avslått søknad og som ikke kan returneres. Familiegjeningforente til andre enn de som tilhører personkretsen, faller også utenfor loven”.<sup>24</sup>

### **3.6 Bosatt i kommunen etter avtale med utledningsmyndighetene**

I introduksjonsloven § 2 annet ledd fremkommer det at retten og plikten til introduksjonsprogram kun gjelder for personer som er bosatt i kommunen etter avtale mellom kommunen og utledningsmyndighetene. Personer som etter innvilget opphold flytter fra mottak og bosetter seg på egenhånd vil ikke ha plikt eller rett til introduksjonsprogram. Disse vil imidlertid få tilbud om norskopplæring.<sup>25</sup> Unntaket fra dette er personer nevnt i 1. ledd bokstav d eller e, jf. annet ledd annet punktum. Kommunen kan velge å tilby program også til de som bosetter seg frivillig i kommunen, jf. § 3 tredje ledd.

---

<sup>24</sup> Ot.prp nr 28 (2002-2003) pkt 11.3.2

<sup>25</sup> Ot.prp nr 30 (2003-2004) pkt 2.3.1



## **4 Deltakernes rettigheter**

### **4.1 Innledning**

I følge introduksjonsloven § 2 har nyankomne utledninger rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram. § 2 sier ikke noe mer om hva denne retten og plikten består i. Vi må derfor gå til andre bestemmelser i loven og til andre rettskilder for å finne ut hva retten til introduksjonsprogram innebærer.

### **4.2 Rett til deltakelse i introduksjonsprogram**

#### **4.2.1 Introduksjonsprogrammets innhold, omfang og varighet**

##### **4.2.1.1 Innhold**

Programmets innhold er ikke definert i § 2, men i § 4 finner vi en nærmere beskrivelse av hva programmet tar sikte på, og hva det minst må inneholde. Programmet er et integreringstiltak og tar sikte på å gi grunnleggende ferdigheter i norsk og innsikt i det norske samfunnsliv. For å bli en aktiv deltaker i samfunnet må en innvandrers kjenne til språket, kulturen, og normene for samfunnslivet. I tillegg skal programmet forberede deltakerne på deltakelse i arbeidslivet, jf. første ledd. Programmet skal minst inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring, eller tilknytning til yrkeslivet, jf. tredje ledd. Loven oppstiller med dette minstekrav som kommunen må følge. Rundskrivet viser i denne sammenheng til læreplanen i norsk og samfunnsfag for voksne innvandrere. Læreplanen fastsetter læringsmål for opplæringen. For de tilfellene hvor innvandreren også har krav på norsk- og samfunnsfagopplæring etter introduksjonsloven kapittel 4, må kommunene sørge for at deltakerne får tilstrekkelig undervisning til å følge kravene i § 17.<sup>26</sup>

Under lovforberedelsen ble det diskutert om det i loven burde inntas en detaljert regulering av programmets kvalitet og kvantitet. Utvalget falt ned på at en for detaljert beskrivelse av

---

<sup>26</sup> Rundskriv Q-20/2012 s. 26

programinnholdet kunne resultere i dårligere kvalifiseringstilbud.<sup>27</sup> I lovforsalget ble det derfor formulert et generelt siktemål, og bestemte elementer programmet skal innholde, jf. § 4. Departementet deler utvalgets syn på dette punkt.<sup>28</sup> Ved kun å oppstille minstekrav sender departementet et signal om at mange vil ha spesielle behov utover det som er nevnt i loven. Dette kan for eksempel dreie seg om motivasjonsarbeid eller tilretteliggning ut fra likestillingshensyn. Behovet for slik individuell tilpassning er etter departements mening ivare tatt ved at det skal utarbeides en individuell plan.<sup>29</sup> Om innholdet av programmet bør reguleres nærmere i loven vil jeg komme tilbake til i oppgavens pkt 7.2.2.

#### 4.2.1.2 Omfang

Programmet skal være helårig og på fulltid, jf. § 4 annet ledd. I forarbeidene fremkommer det at programmet bør legges opp tilsvarende rammene for norsk arbeidsliv med hensyn til ferie og arbeidstid.<sup>30</sup> Det bør dermed ha tilnærmet det antall timer i uka som er normal arbeidstid. I NOU 2001: 20 pkt 9.5.2 er kravet om fulltid satt til 37,5 timer per uke for program som består av aktiviteter uten krav til forberedelser eller etterarbeid. For program med betydelig krav til egenaktivitet er 30 timer per uke fulltid. Dette kan ses i sammenheng med arbeidslivets timeantall på 37,5 time per uke og skoleverkets timeantall på 30 timer per uke. Programmet skal videre følge arbeidslivet ved ferier. Det betyr at kommunene plikter å gi deltakerne et tilbud også i skolenes ferier.

#### 4.2.1.3 Varighet

Programmets varighet er regulert i loven § 5: ”Programmet kan vare inntil to år, med tillegg av godkjent permisjon. Når særlige grunner taler for det, kan programmet vare inntil tre år.” Loven bruker ordet ”kan”. Programmet kan altså vare kortere enn to år, men ikke leng-

---

<sup>27</sup> NOU 2001:20 pkt 9.3

<sup>28</sup> Ot.prp nr 28 (2002-2003) pkt 12.2.4

<sup>29</sup> Ot. prp nr 28 (2002-2003) pkt 12.5.4

<sup>30</sup> Ot.prp nr 28 (2002-2003) pkt 12.4.3

er. Det er åpnet for at programmet kan vare i tre år hvis særlige grunner taler for det. Noen bruker lenger tid på å gjennomføre programmet, og tilegne seg tilstrekkelig kunnskap. Hva som skal anses som særlige grunner må vurderes konkret der flere forhold vil være av betydning. Viktige momenter i vurderingen vil være deltakerens opplæringssituasjon og motivasjon for fortsatt programdeltakelse.<sup>31</sup> Både i rundskrivet og i forarbeidene er det understreket at det ikke foreligger rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram utover to år.<sup>32</sup>

Grunnen til at det ikke er satt en minimumslengde på programmet er behovet for fleksibilitet. Introduksjonsprogrammets lengde bør kunne tilpasses den enkeltes behov. Flyktninger er en uensartet gruppe, og det er store variabler i hvor mye skole de har fra før, og hvor lang tid de bruker på å tilegne seg ny kunnskap. I forarbeidene er det derfor understreket at det er et strekt behov for fleksibilitet når det gjelder programmets lengde.<sup>33</sup> Loven angir ikke noe minimumsgrense for lengden på programmet, men det må antas at deltakeren i løpet av programmet bør tilegne seg tilstrekkelig kunnskap i norsk og samfunnsfag. Når dette målet er oppnådd bør deltakeren så fort som mulig videre i utdanning eller arbeid. Ved at den loven ikke oppstiller noen minimumsgrense er det opp til kommunen hvor lenge hver enkelt skal delta i programmet, dog er kommunen bundet av minstestandarden til programmet gitt i lovens § 4. Programmets lengde skal fastsettes i den individuelle planen, jf. § 6 annet ledd.

#### 4.2.2 Individuell plan

##### 4.2.2.1 Rett til individuell plan

Lovens § 6 regulerer deltakernes rett til individuell plan. Første ledd gir kommunen en plikt til å utarbeide en individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram. Andre ledd gir anvisninger på hva kommunen skal legge vekt på ved fastleggelsen av den individuelle pla-

---

<sup>31</sup> Ot.prp nr 28 (2002-2003) pkt 12.7.3

<sup>32</sup> Rundskriv Q-20/2012 s. 28, Ot.prp nr 28 (2002-2003) pkt 12.7.3

<sup>33</sup> NOU 2001:20 pkt 9.6

nen. Planen skal utformes på bakgrunn av ” kartlegging av vedkommendes opplæringsbehov og av hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg”, jf. første ledd annet punktum. Kartleggingen har to faser. For det første må det en kartlegging til for å se om den nyan-kommende utlendingen har behov for opplæring, og dermed fyller lovens vilkår for å ha rett til programmet. Når det er fastslått at utlendingen har rett til deltakelse i programmet må det kartlegges hvilket opplæringsbehov deltakeren har.<sup>34</sup> Loven angir ikke hvordan denne kartleggingen skal foregå eller hva kartleggingen skal bestå i. Kommunen må selv innhente den informasjon de anser relevant. Forarbeidene peker på at kartleggingen bør omfatte registrering av utdanning og arbeidserfaring fra hjemlandet. Videre bør det vurderes å kartlegge andre forhold slik som familiesituasjon, bosituasjon, helse, sosialt nettverk og liknende.<sup>35</sup>

#### 4.2.2.2 Krav til planens innhold

Paragrafen setter minstekrav til hva den individuelle planen skal inneholde. Planen skal minst inneholde programmets start og tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet, jf. annet ledd. Av dette følger det at planen må inneholde hva tiltakene skal gå ut på, når tiltakene skal foregå, og programmets varighet og omfang. Lovteksten gir ikke en detaljert beskrivelse over hvordan tiltakene skal angis. Det er heller ikke i lovteksten satt noe krav til å utarbeide mål for programmet, men både forarbeidene og rundskrivet forutsetter dette.<sup>36</sup> Planen skal vise hvilke fremdrift som er forventet av deltakeren. Dette fremgår direkte av ordlyden som henviser til at den individuelle planen skal angi tidsfaser.

#### 4.2.2.3 Deltakerens medvirkningsrett

Tredje ledd regulerer deltakerens medvirkningsrett. ”Planen skal utarbeides i samråd med vedkommende.” Med dette gis deltakeren rett til å være med på å forme introduksjonsprogrammet. Han/hun kan selv være med på å sette mål for opplæringen, og hvilke tiltak

---

<sup>34</sup> Ot.prp nr 28 (2002-2003) pkt 12.8.2.2

<sup>35</sup> Ot.prp nr 28 (2002-2003) pkt 12.8.2.2

<sup>36</sup> Rundskriv Q-20/2012 s. 30, NOU 2001:20 pkt 9.7.2, Ot.prp nr 28 (2002-2003) pkt12.8.3.3

han/hun anser som hensiktsmessig. En slik medvirkningsrett innebærer at kommunen gir deltakeren mulighet til å komme med egne meninger og synspunkter. Kommunen må da gi deltakeren tilstrekkelig informasjon og veiledning. Deltakerens rett til medvirkning strekker seg ikke lenger enn at kommunen ved uenighet får bestemme. Kommunens beslutning må da begrunnes.<sup>37</sup>

### **4.3 Rett til introduksjonsstønad**

#### **4.3.1 Introduksjonsstønad**

Deltakere i introduksjonsprogram har krav på introduksjonsstønad. En slik rett følger direkte av ordlyden i § 8: ”For den tid en person deltar i program som nevnt i § 4, har vedkommende krav på introduksjonsstønad”. Loven bruker ordet krav, noe som kan likestilles med rett til. Vilkaaret for å få tildelt stønaden er deltakelse i introduksjonsprogrammet. Bestemmelsen viser til program nevnt i § 4. Det peker på at det må være et introduksjonsprogram som fyller de minstekravene § 4 setter opp. Ikke et hvilket som helst integreringsprogram gir rett til introduksjonsstønad. Beløpet er ment å dekke nødvendige utgifter mens programmet pågår, og loven gir ikke rom for individuell tilpasning. Introduksjonsstønaden er ikke behovsprøvd, og tar ikke hensyn til andre inntekter, eller om utgiftene er for høye til å dekkes av beløpet. Strekker ikke introduksjonsstønaden til er deltakeren nødt til å søke hjelp andre steder, for eksempel sosialstønad etter lov som sosiale tjenester i NAV<sup>38</sup> § 18.

I tillegg til at stønaden skal dekke utgifter til livsopphold skal den i følge forarbeidene også ivareta ett annet hensyn. Stønaden skal stimulere den enkelte til å delta i introduksjonsprogram og forberede den videre deltakelse i yrkeslivet.<sup>39</sup> Stønaden kan ikke likestilles med lønn, men ved at den ikke er behovsprøvd får den tilnærmet samme karakter. Hos arbeidsgiver får du lønn for den jobben du gjør, uavhengig om denne lønnen er tilstrekkelig eller

---

<sup>37</sup> Ot.prp nr 28 (2002-2003) pkt 12.8.3.3

<sup>38</sup> Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. 18. desember 2009 nr. 131

<sup>39</sup> Ot.prp nr 28 (2002-2003) pkt 13.1

ikke til å dekke utgifter. En standardstønad som er lik for alle, uansett behov vil forberede utlendingene på det som venter dem i arbeidslivet.

#### 4.3.2 Utbetaling av stønaden

Stønaden utgjør på årsbasis 2 ganger folketrygdens grunnbeløp, jf. § 8 annet ledd. Personer under 25 år har kun krav på 2/3 stønad, jf. § 8 tredje ledd. Denne forskjellen er begrunnet i at personer i denne aldersgruppen normalt ikke har like store utgifter som andre. Et annet argument er at introduksjonsstønaden ikke skal motvirke at ungdom velger høyere utdanning. Det er derfor etter departementets mening viktig at stønaden ikke settes høyere enn ordinær utdanningsstøtte.<sup>40</sup> Bergningen av stønaden er regulert i § 9: ”Stønaden per måned utgjør 1/12 av stønaden på årsbasis. Stønaden per dag utgjør 1/30 av månedsstønaden. Stønaden per time utgjør 1/1850 av stønaden på årsbasis”. Introduksjonsstønaden likner på fastlønnsordningen, og er lovfestet etter mønster fra hovedtariffavtalen i arbeidslivet.<sup>41</sup> Lovbestemmelsen gir uttrykk for beregningen av stønaden per dag og per time.

#### 4.3.3 Reduksjon av stønaden

##### 4.3.3.1 Inntekt og formue

I § 11 er det uttalt at stønaden ikke reduseres på grunn av inntekter av egen eller andres virksomhet eller som følge av formue. Forutsetningen er at disse inntektene opptjenes utenom den tid på døgnet programmet pågår.<sup>42</sup> Ett av formålene med introduksjonsprogram er å motvirke passivitet. Det vil dermed virke mot sin hensikt om inntekt fra annet arbeid skal fradras introduksjonsstønaden. Inngår lønnet arbeid i programmet, reduseres stønaden tilsvarende den tid arbeidet tar, jf. § 11 annet ledd. Fradraget skal gjøres time for time, og ikke krone for krone. Dette følger direkte av ordlyden ved at det skal reduseres ”den tid arbeidet tar”. Inntekt i form av barnebidrag skal ikke medføre reduksjon i stønaden, jf. førs-

---

<sup>40</sup> Ot.prp nr 28 (2002-2003) pkt 13.7.4

<sup>41</sup> Rundskriv Q-20/2012 s. 35

<sup>42</sup> Ot.prp nr 28 (2002-2003) pkt 13.8.1

te ledd annet pkt. Dette gjelder uavhengig av om den bidragspliktige eller det offentlige betaler bidraget.<sup>43</sup>

#### 4.3.3.2 Fravær

Introduksjonsstønadene reduseres ved ugyldig fravær. Dette kan leses ut av § 10: "Ved fravær som ikke skyldes sykdom eller andre tvingende velferdsgrunner, og som det ikke er gitt tillatelse til, reduseres stønaden tilsvarende, jf. § 9". Bestemmelsen angir hva som skal regnes som gyldig fravær og konsekvensen av ugyldig fravær. Hvis det foreligger fravær som ikke skyldes sykdom, eller andre tvingende velferdsgrunner, og som det ikke er gitt tillatelse til blir konsekvensen trekk i stønaden. Etter bestemmelsens annet punktum kan departementet ved forskrift fastsette nærmere regler om fravær og permisjon. Dette er gjort i forskrift 18.07.2003 nr 973 "Forskrift om fravær og permisjon ved nyankomne innvandre-res deltakelse i introduksjonsordning." Formålet med forskriften er å sikre rettigheter og avklare forpliktelser med hensyn til fravær og permisjon for deltakerne i introduksjonsprogram. Forskriften skal gi forutsigbarhet, kontinuitet, trygghet og effektiv framdrift for den enkelte, jf. forskriften § 1.

#### 4.3.3.3 Krav på andre offentlige ytelser

Introduksjonsstønadene reduseres i den grad deltakeren har krav på andre offentlige ytelser. Dette gjelder rett til dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger, fødselspenger eller rehabiliteringspenger, så sant disse ytelsene er opparbeidet før vedkommende startet i introduksjonsprogrammet, jf. § 12 første ledd. Videre gjelder dette også for de som mottar uførepensjon eller attføringspenger. Hvis deltakeren mottar overgangsstønad, reduseres introduksjonsstønadene på årsbasis med 40 prosent av den overgangsstønad som overstiger halvparten av folketrygdens grunnbeløp, jf. § 12 tredje ledd. Loven er uttømmende og det er bare de ytelsene i folketrygden som loven oppstiller som det skal gjøres fradrag for. Andre

---

<sup>43</sup> Rundskriv Q-20/2012 s.37

ytelser fra folketrygden for eksempel engangsstønad ved fødsel, stønad til barnetilsyn, til enslig mor eller far og pensjon til gjenlevende ektefelle kan fritt utbetales uten at det gis reduksjon i introduksjonsstønaden.

## **4.4 Kommunens ansvar**

### **4.4.1 Omfanget av kommunens plikt**

Etter § 3 skal kommunen sørge for introduksjonsprogram til nyankomne innvandrere som er bosatt i kommunen, jf. første ledd. Dette innebærer at det er kommunen som har ansvar for å tilby deltakelse til de som har krav på introduksjonsprogram. Kommunen har også ansvaret for at programmet følger de kravene som er oppstilt i loven, jf. ordlyden ”sørge for introduksjonsprogram etter dette kapittel”. I dette ligger at kommunen må følge de kravene for innhold i introduksjonsprogram som er oppstilt i § 4, følge kravet til varighet i § 5 og sørge for at deltakerne får individuelt tilpasset program, jf. § 6. Bestemmelsen stiller ikke krav til hvordan kommunen skal organisere arbeidet med introduksjonsprogram. Kommunen står i så måte nokså fritt i organiseringsarbeidet. Det er etter kommuneloven<sup>44</sup> kapittel 5 anledning til å inngå interkommunalt samarbeid. Et slikt samarbeid gir adgang til å overføre utførelsen av lovpålagte oppgaver, jf. kommuneloven § 28a.

Den enkelte innvandrер har rett til et tilbud fra kommunen, og det skal i utgangspunktet ikke være innvandreren sin oppgave å sette fram krav om deltakelse. I rundskrivet er det pekt på at kommunen som forvaltningsorgan har veiledningsplikt.<sup>45</sup> Kommunen har som ansvarlig forvaltningsorgan på området veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11. Formålet med veiledning er at borgerne skal kunne ivareta sine rettigheter.

### **4.4.2 Plikt til å sette i gang programmet**

Andre ledd regulerer kommunens plikt til å sette i gang programmet:

---

<sup>44</sup> Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Av 25. september 1992 nr. 107

<sup>45</sup> Rundskriv Q-20/2012 s. 20



”Kommunen skal så snart som mulig og innen tre måneder etter bosetting i kommunen eller etter at krav om deltakelse blir framsatt, tilrettelegge introduksjonsprogram i henhold til dette kapittel til person som omfattes av § 2.”

Etter loven skal kommunen sette i gang så snart som mulig. Det er ikke regulert hva uttrykket ”så snart som mulig” innebærer, men loven har oppstilt en maksgrense på tre måneder. Plikten til å sette i gang programmet innen tre måneder bortfaller ikke når tre måneder har gått. Det kan foreligge forhold på den enkelte innvandrers side, så som sykdom eller graviditet som gjør det umulig å starte innen tre måneders grensen. Innvandreren har da fortsatt sin rett til introduksjonsprogram i behold i inntil to år fra bosettingstidspunktet, jf. § 2. Forutsetningen er at en lege vurderer det dit hen at personen i fremtiden vil være frisk nok til å delta i programmet.<sup>46</sup>

#### 4.4.3 Avbrutt eller avvist deltakelse

Kommunens plikt gjelder ikke for de som har ”avbrutt eller avvist deltakelse” i introduksjonsprogram, jf. § 3 annet ledd annet punktum. Dette kan for eksempel gjelde personer som har deltatt i introduksjonsprogram i en annen kommune. Er programmet avbrutt før fullførelsen i den gamle kommunen har ikke innvandreren nye kommune plikt til å tilby introduksjonsprogram til vedkommende. Dette gjelder også hvis den gamle kommunen har tilbudt innvandreren introduksjonsprogram, men vedkommende har avvist dette. Har derimot innvandreren ikke mottatt tilbud om introduksjonsprogram i sin gamle kommune før han/hun flytter har innvandreren nye kommune plikt til å tilby program. Ved at det ikke har foreligget tilbud har ikke innvandreren hatt anledning til å avvise programmet.<sup>47</sup>

#### 4.4.4 Adgangen til å tilby introduksjonsprogram

I § 3 annet ledd er kommunen gitt mulighet til å tilby introduksjonsprogram også til personer som utgangspunktet faller utenfor målgruppen. Dette gjelder:

”nyankommet utlending med oppholdstillatelse i henhold til utlendingsloven kapittel 6 som er familiemedlemmer til andre enn personer nevnt i § 2, til nyankommet utlending over 55 år med oppholds-

---

<sup>46</sup> Rundskriv Q-20/2012 s. 21

<sup>47</sup> Rundskriv Q 20/2012 s. 21

grunnlag som nevnt i § 2 første ledd, og til nyankommet utlending som nevnt i § 2 som er bosatt i kommunen uten særskilt avtale mellom utlendingsmyndighetene og kommunen”.

Kommunen har ikke plikt til å tilby disse introduksjonsprogram fordi de ikke oppfyller vilkårene i § 2. Det følger av lovteksten at det er et vilkår også for ”kan” gruppen at de er nyankomne. I følge § 2 tredje ledd regnes man som nyankommet hvis man har bodd i kommunen i mindre enn to år når vedtak om introduksjonsprogram treffes. Kommunen kan i vurderingen av hvem de ønsker å tilby program se hen til lovens formål. Beslutningen vil bero på hva kommunen anser som mest hensiktsmessig. Et moment i vurderingen kan være hvilke andre opplærings- og kvalifiseringstilbud kommunen har.<sup>48</sup>

## **5 Deltakerens plikt- pliktens omfang**

### **5.1 Helårig og fulltid**

Deltakelse i programmet skal være helårig og skje på fulltid, jf. § 4 annet ledd. Som tidligere nevnt skal programmet følge rammene for arbeidslivet med hensyn til ferie og arbeidstid. For deltakerne betyr dette at de plikter å delta i introduksjonsprogrammet 30-37,5 timer i uka hele året (med unntak av noe ferie). Der kommunene velger å legge programmet til skolesektoren kan det bli et problem å tilby undervisning i skoleferien. Forarbeidene viser til at problemet kan løses ved at deltakeren tilbys sommerjobb som del av programmet.<sup>49</sup> Innvandreren plikter da å møte til sommerjobben som en del av programmet.

Loven gir ikke adgang til å delta i programmet på deltid. Rett til introduksjonsstønad forutsetter også deltakelse på heltid. Hvis en deltaker får problemer med å delta på fulltid må kommunen ta hensyn til omfanget og varigheten av problemene og eventuelt justere den individuelle planen.<sup>50</sup> Forarbeidene peker på at det for personer med helseproblemer kan legges inn behandlingstimer/terapitimer og annet helserelaterte tiltak inn i programmet.<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> Rundskriv Q-20/2012 s. 22

<sup>49</sup> Ot.prp nr 28 (2002-2003) pkt 12.4.3

<sup>50</sup> Rundskriv Q-20/2012 s. 25

## 5.2 Adgangen til permisjon

Selv om loven oppstiller krav om fulltid og helårig deltakelse kan deltakeren ha gyldig fravær og permisjon. Regler om dette er regulert i forskrift 18.07 2003 om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsordning. Jeg vil ikke gå inngående inn på reglene her, men det fremgår av forskriften kapittel 2 at man ved egen sykdom kan levere egenmelding, og dermed ikke miste retten til introduksjonsstønad. Videre fremgår det regler om rett til fri fra deltakelse ved barns eller barnepassers sykdom jf. forskriften kapittel 3 og under svangerskap og fødsel, jf. forskriften kapittel 4. Det er også gitt mulighet til velferdspermisjon etter gitte vilkår, jf. forskriften kapittel 5.

## 6 Rettighetsbegrepet- hva innebærer å ha en rettighet?

### 6.1 Rettighetsbegrepet generelt

Introduksjonsloven gir deltakerne rettigheter. Men hva innebærer egentlig å ha en rettighet? Norge er i etterkrigstiden utviklet seg til å bli et velferdssamfunn, noe som har fått stor betydning for borgerne.

”Forholdet mellom borgerne og de offentlige myndighetene er blitt endret, slik at borgerne ikke bare må innordne seg ulike plikter som stilles i lovverket. De har fått krav på individuelle rettigheter gjennom en omfangsrik og samtidig finmasket velferdslovgivning”.<sup>52</sup>

Staten har påtatt seg et ansvar for å trygge livsvilkårene for sine borgere, og den gir borgerne krav på ulike velferdsgoder. Selv om velferdsgodene er kostbare for Norge er mange av rettighetene gitt fordi man ønsker å unngå kostnader senere, for eksempel integreringstiltak. Ved å gi utlendinger rett til introduksjonsprogram kan det sikre at disse kommer tidligere ut i arbeid, og staten unngår å betale ut andre økonomiske ytelser, som for eksempel trygd.

---

<sup>51</sup> NOU 2001:20 pkt 9.5.2

<sup>52</sup> Kjønstad (2008) s. 30

## 6.2 Fastsettelse av rettigheten

### 6.2.1 Ulike typer rettigheter

Det kan enkelte ganger være vanskelig å avgjøre om det foreligger en rettighet etter loven. I teorien er det gjort et skille mellom rettskrav og rett til å konkurrere om knappe ressurser.<sup>53</sup> Foreligger et rettskrav har man rett til ytelsen så langt man oppfyller vilkårene for å bli tildelt den. Slike rettigheter er ikke underlagt budsjettmessige prioriteringer, og forvaltningen kan ikke avstå fra kravet med den begrunnelse at det ikke finnes ressurser. Andre ganger kan retten bare gi deg rett til å konkurrere om ytelsen. Et godt eksempel på dette er rett til lukkede studier. Teorien operer også med et begrep om rett til rasjonert ytelse. Begrepet rett til rasjonert ytelse er fremmet i Eskelands artikkel ”Ressurser, rettsikkerhet og forvaltningens ansvar”. I denne artikkelen drøfter Eskeland enkelte spørsmål som reiser seg når forvaltningen ikke har ressurser til å imøtekomme krav i den utstrekning den ellers ville gjort. Sentralt står krav som lovlig kan avslås fordi forvaltningen ikke har ressurser til å imøtekomme dem.<sup>54</sup> Han understreker at dette ikke betyr at borgene må avfinne seg med et hvilket som helst tilbud når det gjelder rasjonerte ytelser. Ytelsen må stilles til disposisjon i et visst omfang, og det må oppstilles visse kvalitative minstekrav.<sup>55</sup>

### 6.2.2 Kjønstads analysemodell

Om det foreligger en rettighet, og hva denne rettigheten innebærer må bero på en tolkning av regelverket. Kjønstad viser i sin bok Velferdsrett 1 til en rekke momenter av betydning for å fastslå rettighetens karakter. Dette er ingen uttømmende liste og flere momenter kan være av betydning. Momentene inngår i en modell for analyse av rettigheters styrke, og ble presentert av Kjønstad i 1990 i boka ”Rett til helsehjelp og sosiale tjenester: særlig om

---

<sup>53</sup> Kjønstad (2008) s. 102

<sup>54</sup> Eskeland (1986) s. 296

<sup>55</sup> Eskeland (1986) s. 303-304

hjemmesykepleie og hjemmehjelp”.<sup>56</sup> Modellen er videreført i litteratur av Kjønstad, senere i den nye utgaven av Velferdsrett 1, som ble utgitt i 2012.

Første moment er angitt å være om loven selv sier noe om en rett/plikt relasjon. Benytter loven uttrykk som ”rett til” eller ”krav på”, eller uttrykk som ” kan få”, ”kan gis”, eller ”kan tilstå”? De førstenevnte taler sterkt i retning av at det foreligger en rettighet, mens de tre siste gir uttrykk for rett til å konkurrere om knappe ressurser. I en mellomstilling står uttrykkene ”gis” eller ”ytes”. Et viktig tolkningsmoment er da hvilke intensjoner lovgiver har hatt.<sup>57</sup> Forarbeidene kan belyse dette.

Neste moment er om loven benytter nokså klare og konsise ord, eller om den benytter generelle og vage formuleringer. Disse momentene knytter seg også til rett/plikt relasjonen. Særlig kan det knyttes problemer til spørsmålene om hvilke vilkår som må være oppfylt for at ytelsen skal gis, hva som skal ytes, og ytelsens kvantitet. Er disse spørsmålene uomtvist kan vi si at det foreligger et rettighetssystem. Eksempel på et slikt system er trygdesystemet som er svært detaljregulert.<sup>58</sup>

Videre følger det av analysemodellen at det er et moment om det ved avgjørelsen av om ytelsen skal gis kan legges vekt på forvaltningens økonomi og ressurser. Hvis en person har rett til en ytelse som er uavhengig av forvaltningens økonomiske situasjon, vil det offentlige ha plikt til å skaffe ressurssene, og yte rettigheten.<sup>59</sup>

Som fjerde moment peker Kjønstad på om det foreligger noen rettsikkerhetsgarantier for at en person skal få sin rett. Særlig viktig er reglene om klage. Hvis det er mulighet for å kla-

---

<sup>56</sup> Kjønstad (1990) s. 18-19

<sup>57</sup> Kjønstad (2008) s. 103

<sup>58</sup> Kjønstad (2008) s. 104

<sup>59</sup> Kjønstad (2008) s. 104

ge vil vedkommende ha større mulighet til å få sin rett.<sup>60</sup> I forbindelse med rettsikkerhetsgarantier vises det til et siste moment i analysemodellen, nemlig om forvaltningsvedtaket kan bringes inn for ordinære domstoler til overprøving, og hvor omfattende denne prøvingskompetansen er. Hvis domstolen er helt avskåret vil man normalt ikke benytte rettighetsterminologien.<sup>61</sup>

### 6.3 Rettighetenes minstestandard

Forvaltningen har selv om rettigheter er gitt i lov et visst spillerom for hvordan de vil bruke ressursene. Selv om borgerne er gitt en rettighet kan sparehensyn få betydning ved rettsanvendelsen uten at avgjørelsene blir ulovlig.<sup>62</sup> Dette kan gjøres ved at forvaltningen stiller strengere krav for å anse betingelsene etter bestemmelsen oppfylt, for eksempel ved bevis for at vilkåret er oppfylt, eller i fortolkningen av bestemmelsen. Sparehensynet kan også gjøres gjeldende ved at borgeren gis rettigheten på et senere tidspunkt enn han ellers ville gjort.<sup>63</sup> Forvaltningen er gitt et visst spillerom, men kommunens, fylkeskommunens, eller statens økonomi skal i utgangspunktet ikke være et relevant argument ved fastsettelsen av minstestandarden.<sup>64</sup> Graver peker i sin bok ”alminnelig forvaltningsrett” på den store variasjonen som finnes mellom kommunene og deres ressurssituasjon. Kommunes økonomi vil kunne spille inn ved vurderingen av hvor minstenivået vil bli plassert i den enkelte kommune. Økonomiske hensyn kan ikke være irrelevant i fastsettelsen av minstestandarden, hevder han.<sup>65</sup> Standpunktet hans kan tolkes dit hen at minstestandarden settes høyere i de kommunene med god økonomi.<sup>66</sup> Kommunen kan ikke beskjære rettigheten slikt at det i realiteten ikke er noe igjen av den. Graver hevder at økonomi kan være et relevant hensyn,

---

<sup>60</sup> Kjøenstand (2008) s. 104

<sup>61</sup> Kjøenstad (2008) s. 105

<sup>62</sup> Eskeland (1986) s. 296

<sup>63</sup> Eskeland (1986) s. 297

<sup>64</sup> Kjøenstad (2008) s.184

<sup>65</sup> Graver (2007) s. 148

<sup>66</sup> Kjøenstad (2008) s. 184

men at det bare kan forfølges til et visst punkt. Økonomiske hensyn må ikke tillegges overdreven betydning på bekostning av den enkeltes behov.<sup>67</sup> Dette ble særlig trukket fram i Rt 1990 s. 875 (Fusadommen). Saken gjaldt gyldigheten av en kommunes vedtak om å beskjære de hjemmebaserte ytelsene til en fysisk funksjonshemmet kvinne. Nedskjæringen innebar ”en vesentlig reduksjon i de ytelser som Kari Austestad tidligere hadde hatt, og det var åpenbart at det nye tilbudet ikke tilfredsstilte hennes helt livsviktige behov for stell og pleie” (s. 888). Førstevoterende fastslo videre at et slikt vedtak ikke kan ”forsvares ut fra hensynet til kommunens økonomi”.

En rettighet kan altså gi krav ovenfor staten, kommunen og fylkeskommunene, men loven gir bare rett på en minstestandard. Kommunene og de andre forvaltningsorganene står fritt til å velge hvordan de vil yte rettigheten, så sant de ikke går under lovens minstestandard. I så måte vil økonomi kunne spille en rolle for hva du kan hevde rett til.

#### **6.4 Rett /plikt relasjonen**

Ved å inneha en rettighet har man krav på visse, nærmere bestemte ytelser. Det blir dermed et spørsmål om hvem man kan hevde denne retten ovenfor. Det hjelper lite å ha en rettighet hvis det ikke påhviler en tilsvarende plikt for noen andre til å yte den. I kontraktsforhold er det kontraktspartene som har plikt til å se at retten etter kontrakten blir oppfylt. Er rettigheten ett velferdsgode gitt i lov har staten, fylkeskommunen, eller kommunen plikt til å oppfylle rettigheten. Personer med rettigheter kan klage hvis de mener forvaltningen ikke overholder plikten sin. De kan også anlegge søksmål mot staten for å hevde sin rett. Det er en rekke eksempler på dette i rettspraksis, også i Høyesterett, se blant annet Rt 1990 s. 874 (Fusadommen) og Rt 1993 s. 811 (Malvikdommen).

---

<sup>67</sup> Graver 2007 s. 149

## **7 Rett til introduksjonsprogram- rettighetens karakter og nærmere innhold**

### **7.1 Fastsettelse av type rettighet i introduksjonsloven § 2**

#### **7.1.1 Ordlyden**

Introduksjonsloven § 2 benytter uttrykket ”rett til”. Hvilken beskyttelsesgrad dette gir borgerne er ikke nærmere omtalt i forarbeidene. En språklig forståelse av ordlyden taler imidlertid sterkt for vi står ovenfor et rettskrav og ikke en mulighet til å konkurrere om knappe ressurser. Videre blir det et spørsmål om ordlyden er generell og vag, eller nokså klar og konsis (se pkt 6.2.2 om analysemodellen til Kjønstad). Dette gjelder alle deler av bestemmelsen. Kjønstad peker på at rettighetene i trygdesystemet er presist angitt, mens man finner mer vage formuleringer i helseretten, den sosial verneretten og skoleretten.<sup>68</sup> Vilåårene i introduksjonsloven § 2 er både konkrete og skjønsmessige. Der det er størst rom for skjønsmessige vurderinger er ved vilkåret ”behov for grunnleggende kvalifisering”. Ordlyden sier ikke noe mer om hva som ligger i dette uttrykket, og det er opp til kommunene å avgjøre om det foreligger et behov for grunnleggende kvalifisering.<sup>69</sup> Klare, konsise vilkår vil tale sterkt for at det foreligger et rettskrav. Vi står her ovenfor et vilkår som er av skjønsmessig art. Dette kan medføre at kommunen beskjerer rettighetene med den begrunnelse at det ikke foreligger behov for grunnleggende kvalifisering. Om det foreligger behov for grunnleggende kvalifisering må bero på en konkret helhetsvurdering. Det skal da ses hen til om personen er i relevant arbeid eller utdanning.<sup>70</sup> På den annen side er det relativt sjeldent kommunen ekskluderer personer i målgruppen fra å delta i programmet med begrunnelse i at de ikke har et kvalifiseringsbehov.<sup>71</sup> Det kan foreligge et rettskrav selv med vage angitte vilkår. Ordlyden bruker uttrykket ”rett til”. Dette skaper liten tvil om at

---

<sup>68</sup> Kjønstad (2008) s. 104

<sup>69</sup> NOU 2011:7 pkt 5.2.1

<sup>70</sup> Ot.prp 28 (2002-2003) pkt 11.4.3.2

<sup>71</sup> NOU 2011: 7 pkt 5.2.3



det foreligger en rettighet. Videre er det angitt i loven hvem som skal være pliktsubjektet og yte rettskravet. Kommunen er i introduksjonsloven § 3 pålagt ansvar for igangsetting og gjennomføring av programmet, noe som taler for at vi her står ovenfor et rettskrav. Kommunen er pålagt konkrete plikter i forbindelse med rett til deltakelse i programmet, jf. introduksjonsloven § 3.

### 7.1.2 Kommunens økonomi

For å fastslå rettighetens karakter peker Kjønstad på at det vil være et moment om rettigheten skal gis uten hensyn til den enkelte kommunes økonomi. Kommunen er som nevnt pliktig til ”å sørge for introduksjonsprogram etter dette kapittel”, jf. introduksjonsloven § 3. Selv om det er tydelig ansvarsføring i loven, kan det likevel oppstå et spørsmål om retten til introduksjonsprogrammet er underlagt budsjettmessige prioriteringer. I hvilken grad kommunen kan ta hensyn til sin økonomi vil spille inn på rettighetens karakter. Kan kommunen avslå krav fordi de mangler ressurser foreligger ikke et rettskrav, men derimot rett til rasjonert ytelse. Spørsmålet blir så i hvilken grad kommunene ved vedtakelse om rett til introduksjonsprogram kan ta hensyn til sin økonomi.

Kommunen er gitt en viss skjønnsmargin. For det første skal kommunen selv avgjøre hvem som oppfyller vilkårene for å bli tilbudt introduksjonsprogrammet. Noen av vilkårene er konkrete, mens andre krever en skjønnsmessig avveining, for eksempel hvem som oppfyller kravet om behov for grunnleggende kvalifisering. Videre er ikke programmets innhold nærmere regulert i loven. Det er heller ikke i loven oppstilt noen krav om organisasjonsform. På den måten kan kommunene i en viss grad velge hvem de skal tilby programmet, og hvilket innhold og organisasjonsform programmet skal ha. En slik valgfrihet kan medføre at de enkelte kommunene praktiserer regelverket forskjellig. Etter min mening fører dette til at rettigheten får en svakere karakter.

Det er imidlertid i loven oppstilt visse minstestandarder. Det følger av § 4 annet ledd at programmet minst skal innholde norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytting til yrkeslivet. I tillegg er det i loven oppstilt en

grense for når kommunen har plikt til å sette i gang programmet. Dette medfører at kommunen ikke kan si nei til introduksjonsprogram med den begrunnelse at det ikke er nok penger til å sette i gang. Den kan likevel til en viss grad tolke vilkårene innskrenkende eller sette strengere beviskrav for å oppfylle rettigheten.<sup>72</sup> Dette kan gjøres ved for eksempel å tolke innskrenkende hva som ligger i ”behov for grunnleggende kvalifisering”. Eller ved å oppstille strengere beviskrav for om personen ikke er i arbeid eller utdanning. På denne måten kan kommunen ta hensyn til sin økonomi. Den står likevel ikke helt fritt ved avgjørelsen. Det er et forvaltningsrettslig prinsipp at forvaltningen ved vedtakelse ikke kan ta usakelige eller utenforliggende hensyn.<sup>73</sup> Slike forvaltningsrettslige prinsipper setter rammer for kommunens handlefrihet, og skal sikre forsvarlig saksbehandling og likhet.

Verken loven eller forarbeidene angir i hvilken grad kommunene kan legge vekt på sin økonomi. Lovgiver har gitt noe av kompetansen til kommunen, ved at det er kommunen som skal avgjøre hvem som har rett på introduksjonsprogram. Dette taler for at kommunen i en viss grad kan legge vekt på sin økonomi. På den annen side taler ordlyden ”rett til” sterkt i retning av at dette er en rett uavhengig av kommunens økonomi. Graver peker på at kommunen uavhengig av sin økonomi er nødt til å oppfylle en minstestandard. Kommunen kan dermed ikke unngå å tilby introduksjonsprogram med den begrunnelse at det ikke foreligger tilstrekkelig midler. Fyller personen vilkårene har han/hun krav på deltakelse i introduksjonsprogrammet. Noe av utfordringen ved lovens vage uttrykk ”behov for grunnleggende kvalifisering” er avhjulpet gjennom rundskrivet, der det er nærmere definert hva som ligger i uttrykket. Grunnleggende kvalifisering betyr at de nyankomne utlendingene tilegner seg kunnskap, informasjon og ferdigheter som gjør at de kan ta videre utdanning eller tre inn i arbeidslivet.<sup>74</sup> En nærmere angitt definisjon i rundskrivet kan sikre at kommunen tolker loven likt, og at det dermed blir mindre forskjeller i hvem som tilbys programmet.

---

<sup>72</sup> Eskeland (1986) s. 296

<sup>73</sup> Bernt (2009) s. 96

<sup>74</sup> Rundskriv Q 20/2012 s. 17

Kommunens økonomi kan i en viss grad spille inn på innholdet i programmet. Det er likevel mer tvilsomt om kommunen kan avslå deltakelse med begrunnelse i økonomiske hensyn. Den strenge angivelsen av rettigheten ”rett til” og tilsvarende ansvarsileggelse av kommunen taler sterkt for dette. Menneskelige og samfunnsmessige aspekter kan også være tungtveiende grunner for å la retten til introduksjonsprogram være uavhengig av kommunenes økonomi. Deltakelse i introduksjonsprogram kan være med på å skape en meningsfull tilværelse for mange, samtidig som det har betydning for samfunnet at deltakerne kommer ut i jobb. Denne menneskerettslige siden av rettigheten er drøftet senere i oppgaven, se pkt 8.

### 7.1.3 Rettssikkerheten

Det følger av introduksjonsloven § 21 at ”forvaltningsloven gjelder med de særregler som følger av loven her”. I loven er det påpekt at tildeling av introduksjonsprogram skal regnes som enkeltvedtak, jf. § 21 andre ledd litra a. Saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven for enkeltvedtak må dermed følges. Det er i forvaltningsloven gitt særskilte saksbehandlingsregler for enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven kapittel 3. Strenge krav til saksbehandlingen er en rettssikkerhetsgaranti for borgerne.

Klageadgangen er regulert i introduksjonsloven § 22: ”Enkeltvedtak truffet etter denne lov kan påklages til fylkesmannen”. Klageadgangen er dermed godt ivaretatt, i hvert fall i lovs form. Deltakerne i introduksjonsprogrammet er en gruppe rettssubjekter som ikke alltid har like gode muligheter til å ivareta sine rettigheter. De har utfordringer med språk, og å forstå byråkratiet. Det kan derfor stilles spørsmålstegn ved om klageadgangen er like godt ivaretatt som det ser ut som i loven. Så vidt jeg vet foreligger ingen data på hvor mange som klager saker om introduksjonsprogram inn for fylkesmannen. Det er derfor vanskelig å si noe sikkert om i hvilken grad deltakerne benytter seg av klageadgangen, eller i hvilken grad de evner å benytte seg av muligheten for å klage. Det er derimot viktig å påpeke at selv om klageadgangen er ivaretatt på papiret sikrer ikke det automatisk at programdeltakeren har mulighet til å klage. Etter min mening bør det derfor utarbeides rutiner slik at deltakerne blir informert om denne klageadgangen. Slik informasjon bør gis tidlig i program-

met, og på et språk deltakeren forstår. På den måten kan klageadgangen og rettsikkerheten ivaretas også for denne gruppen. Det krever imidlertid at deltakeren får hjelp til å utøve sin rett til å klage.

Det at det er gitt klageadgang taler for at rett til introduksjonsprogram er et rettskrav. Selv om deltakeren kan trenge oppfølging for å kunne benytte seg av denne klageadgangen har lovgiver en klar intensjon om at rettighetshaver kan klage hvis han/hun mener rettigheten er krenket. En slik rettsikkerhetsgaranti i lov gir rettigheten til introduksjonsprogrammet en sterk karakter. Adgangen til domstolene er ikke regulert i introduksjonsloven, men det følger av tvisteloven hvem som kan reise søksmål for domstolen. Etter tvisteloven § 1-3 må det foreligge ett rettskrav og et reelt behov for å få saken avgjort. Jeg går ikke nærmere inn på disse vilkårene her.

#### **7.1.4 Oppsummering**

På bakgrunn av de momentene som er drøftet ovenfor er jeg kommet til at rett til introduksjonsprogram er ett rettskrav. Det forligger et klart rett/plikt forhold, ordlyden er for det meste klar og konsis, med objektive vilkår og minstestandard for introduksjonsprogrammets innhold. I tillegg spiller ikke kommunens økonomi inn på rettigheten. Retten foreligger uansett. Kommunens økonomi kan imidlertid spille en rolle for hvilket omfang rettigheten har (se neste avsnitt). Rettigheten er også godt ivaretatt gjennom klageordning, jf. introduksjonsloven § 22, og saksbehandlingsregler etter forvaltningsloven. Videre er det adgang for å gå til domstolene å få en rettskraftig avgjørelse på at pliktsubjektet, kommunen må oppfylle/innfri ytelsen.

## **7.2 Rettighetens omfang, innhold og grenser**

### **7.2.1 Omfang og innhold**

Tidligere har vi sett på hva rettskildene forteller om innholdet og omfanget av rettigheten. I denne delen av oppgaven vil jeg ha en mer diskuterende tilnærming til problemstillingen, og reise spørsmål om hvilket innhold og omfang rettigheten har i praksis.

#### 7.2.1.1 Omfang

Rettighetens omfang bestemmes i hovedsak av tre faktorer, hvem som har rett på ytelsen, hva de har rett til og hvordan rettigheten skal ytes. Å ha en rett innebærer krav på visse ytelser, og noen er gitt en tilsvarende plikt for å yte disse ytelsene. Nyankomne utlendinger er gitt rett til deltakelse i introduksjonsprogrammet, jf. introduksjonsloven § 2.

Deltakerne har rett til deltakelse på heltid. Tilbudet skal være helårig, og kan vare opp til to år, jf. § 4 annet ledd og § 5. For de fleste deltakerne består programmet i stor grad av ordinær norskundervisning i klasserom. Et typisk norskopplæringsprogram har gjerne bestått av fire timer undervisning fem dager i uken med fri i skolens ferier. Utfordringen til kommunene har vært å fylle resten av tilbudet, slik at arbeidsuken blir 30- 37,5 time. Skolens ferier må også fylles opp da programmet skal følge arbeidslivet, og ha fire uker sommerferie. I tillegg har det vært en utfordring for kommunene å utvikle meningsfylt innhold i programmene.<sup>75</sup> Programmene skal ikke kun innholde undervisning, men også tilby arbeidsrettede tiltak.

Loven er klar og entydig; det skal gis tilbud om helårig, heldagsprogram. Kavli m.fl. presenterte i 2007 en rapport med tittelen: ”Med rett til å lære og plikt til å delta - En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere”. Rapporten bygger på undersøkelser om introduksjonsprogrammet gjort i kommuner. Undersøkelsen tar for seg flere sider ved programmet, og viser til i hvilken grad kommunene evner å oppfylle sine forpliktelser, og hvilken rolle deltakerne har i utøvelsen av rettigheten.

Det vi ser av Kavlis undersøkelse, er at til tross for at loven gir klar rett til helårig heldagsprogram, makter kommunene i ulik grad å følge opp dette. ”Drøyt halvparten av de kommunene som har svart, oppgir at alle deres deltakere har tilbud om heldagsprogram. En

---

<sup>75</sup> Kavli (2007) s. 70

tredjedel sier at over 75 prosent av deltakerne har tilbud om dette.”<sup>76</sup> Tallene viser at ikke alle rettighetshavere får det de har krav på. Rett til deltakelse i introduksjonsprogram på heltid blir ikke fulgt i alle kommuner. Det ble pekt på flere årsaker til dette. Hovedårsakene i de undersøkte kommunene var manglende tilgang til relevante tiltak, fysiske/psykiske helseplager hos deltakeren, og ventetid før de planlagte aktivitetene kan starte.<sup>77</sup> Årsaken til manglende heltidsprogram ligger altså i en del tilfeller hos deltakeren selv. Hvis årsaken ligger hos deltakeren selv, er det ikke en svakhet i kommunens tilbud som medfører at deltakeren ikke får oppfylt sin rettighet. Inngrep i rettigheten må etter min mening først være tilfelle der pliktsubjektet ikke klarer å yte sin plikt.

Kommunens økonomi blir ikke fremhevet som en årsak til manglende heldagstilbud. Det er heller organiseringen av programmet som trekkes frem som en utfordring.<sup>78</sup> Dette underbygger det standpunkt at vi ved rett til deltakelse i introduksjonsprogram står ovenfor et rettskrav og ikke rett til en rasjonert ytelse. Det er imidlertid betenkelig at kvalifiseringsprogrammets omfang avhenger av hvilke kvalifiseringstiltak kommunen kan tilby. Undersøkelser viser at det er forskjeller i de ulike kommunene, og at de minste kommunene har størst utfordringer ved å tilby et fornuftig heldagsprogram.<sup>79</sup>

#### 7.2.1.2 Bør det være adgang til deltakelse på deltid?

Adgang til deltakelse på deltid ble drøftet under lovforberedelsen. Det ble pekt på at fulltidsprogram kunne være overveldende for flyktninger med krigsbakgrunn, personer med liten skolegang, og at det var vanskelig å kombinere med omsorg for små barn. Departementet ønsket ikke deltidsprogram, og argumenterte med at deltidsprogram ville undergrave et av hovedpoengene med ordningen, nemlig at den skal være et alternativ for sosialhjelp. Videre påpekte departementet at ”hensynet til effektiv progresjon tilsier at program-

---

<sup>76</sup> Kavli (2007) s. 70.

<sup>77</sup> Kvali (2007) s. 71.

<sup>78</sup> Kavli (2007) s. 70.

<sup>79</sup> Kavli (2007) s. 71

met skal være heldags og helårig”.<sup>80</sup> Det vises videre til at noen grupper vil kunne ha behov for deltidsprogram. Dette kan i følge forarbeidene heller løses gjennom å tilby barnepass, ved å legge terapi/behandling inn i programmet, eller ved å tilby tilpassete kvalifiseringsprogram uten å knytte det til introduksjonsloven. Undersøkelser gjort i ettertid viser at kommunen i begrenset grad har fulgt opp disse alternativene til deltid.<sup>81</sup> I stedet for deltidsprogram tilbys permisjon og individuelt tilpasset program. Grensen mellom et individuelt tilpasset heldagsprogram og deltakelse på deltid kan imidlertid være uklar.<sup>82</sup> Mye tyder på at det i praksis gjøres så store tilpassninger i forhold til deltakerens helse- og omsorgssituasjon at de i realiteten har et deltidsprogram.

Loven og forarbeidene gir uttrykk for at programmet skal være heltid og helårig, og at utfordringer i forhold til fulltidsdeltakelse må løses på andre måter. Etter min mening taler gode grunner for at programmet bør være et fulltidsprogram. Det skaper progresjon og stabilitet, samt at introduksjonsstønadene kan fungere som lønn, uten at det er behov for sosialhjelp. På den annen side er det hensyn som taler for å tilby programdeltakelse på deltid. Enkelte ganger evner ikke deltakerne å delta på heltid, selv om programmet er tilpasset. Det bør i disse tilfellene gis adgang til å tilby deltakelse på deltid. Programmet er svært viktig som integreringstiltak, og kommunene viser til at de anser programmet som det eneste meningsfylte kvalifiseringstilbudet.<sup>83</sup> Det tilbys dermed i liten grad annen form for kvalifiseringsprogram enn det som følger av introduksjonsloven. Når det i tillegg viser seg at deltidsprogram en viss grad benyttes i praksis, bør dette reguleres i loven, slik at det ikke oppstår store forskjeller mellom kommunene.

---

<sup>80</sup> Ot.prp nr 28 (2002-2003) pkt 12.4.3

<sup>81</sup> Kavli (2007) s. 73

<sup>82</sup> Kavli (2007) s. 73

<sup>83</sup> Kavli (2007) s. 73

### 7.2.1.3 Innhold

Introduksjonsloven gir flere rettigheter. Jeg vil her se på innholdet av rett til deltakelse i introduksjonsprogrammet. Problemstillinger knyttet til individuell plan og introduksjonsstønad er behandlet nedenfor, i pkt 7.3 og 7.4.

Som nevnt skal introduksjonsprogrammet inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap og arbeidsrettede tiltak, jf. § 4 annet ledd. Hvordan undervisningen og de arbeidsrettede tiltakene skal organiseres er ikke nevnt i loven. Dette medfører at det foreligger forskjeller i hvilke tiltak kommunene setter i gang, og hvordan disse tiltakene er organisert. Deltakerne skal delta på heltid, men omfanget av programmet sier lite om programmets kvalitet. Det er en utfordring for enkelte kommuner å fylle heldagsprogrammet med noe mer enn norskundervisning. Kommunene framviser stor kreativitet i forhold til å skape et innhold, men særlig for de mindre kommunene er det en utfordring å tilby et fornuftig og tilpasset program til alle.<sup>84</sup> Rett til heldagsprogram betyr lite hvis programmets innhold ikke oppleves som meningsfylt. Deltakerne er gitt en plikt til å sette av 30 til 37,5 timer per uke, og de bør da kunne være sikret at tiden deres brukes til tiltak som kan hjelpe dem med å oppnå sitt mål; arbeid eller videre utdanning.

Selv om programmet i utgangspunktet gir stort rom for individuell tilpasning må kommunen forholde seg til hvilke tiltak som er tilgjengelige når de skal sette opp en individuell plan.<sup>85</sup> Nesten alle deltakerne deltar i norskkurs, og i tillegg tyder undersøkelser på at språkpraksis brukes i stor grad. Nesten 82 prosent av kommunene oppga at de brukte språkpraksis i programmet svært ofte. Andre tiltak som benyttes hyppig er arbeidspraksis og egenstudium.<sup>86</sup> Resten av tiden blir fylt opp med ulike kurs og grupper i skoleliknende kontekst, og aktiviteter i nærområdet.<sup>87</sup>

---

<sup>84</sup> Kavli (2007) s. 72

<sup>85</sup> Kavli (2007) s. 74

<sup>86</sup> Kavli (2007) s. 75

<sup>87</sup> Kavli (2007) s. 86



Selv om loven ikke detaljert regulerer innholdet tyder undersøkelser altså på at introduksjonsprogrammet i stor grad har likt innhold i de ulike kommunene. Dette er en fordel for rettighetshaverne ved at rettighetens karakter og styrke ikke varierer i nevneverdig grad.

Selv om det for små kommuner kan være en utfordring å tilpasse et individuelt program, gis de aller fleste deltakerne et veloverveid tilbud.

### 7.2.2 Bør innholdet av kvalifiseringsprogrammet reguleres nærmere i loven?

Innføring av introduksjonsloven medførte at kommunene ble pålagt å tilby et heldags og helårs kvalifiseringsprogram. Ved lovforberedelsen ble det diskutert om det i loven burde inntas en detaljert regulering av programmets innhold. Slik loven er utformet nå gir det borgerne liten grad av beskyttelse for hva rettigheten egentlig inneholder. Spørsmålet blir så om det nærmere innholdet burde reguleres i loven.

#### 7.2.2.1 Tilgjengelighet

Det er fordeler og ulemper ved å gi detaljerte lovtekster. Lovverket blir omfattende og vanskelig tilgjengelig. Ved detaljregulering er det også vanskeligere å få lovteksten til å være dynamisk i forhold til samfunnsendringer. Lovgiver velger derfor i stor grad å bruke vide uttrykk, som kan forandre seg over tid, eller de velger å gi nærmere regulering i forarbeider og rundskriv. Ulempen med slik regulering er at det blir lite tilgjengelig for borgerne hvis de må gå til andre rettskilder for å finne innholdet av sin rettighet.

Etter introduksjonsloven har nyankomne utledninger rett til deltakelse i introduksjonsprogram. Det er videre angitt hva programmet skal innholde. Det skal minst inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap og arbeidsrettede tiltak, jf. introduksjonsloven § 4. Det er ikke angitt noe om hvordan dette skal gjøres. Riktignok er det angitt nærmere om innhold og omfang både i forarbeider og rundskriv, men dette er kilder som ikke er lett tilgjengelig for andre. Det er vanskelig for utledningene å vite hva rett til introduksjonsprogram egentlig inneholder. Ved å regulere innholdet nærmere i loven kan utledningene gå direkte til lovteksten for å finne hva de har krav på av tiltak.

#### 7.2.2.2 Utlendinger som rettssubjekter

Et annet moment av betydning, og som står i sterk sammenheng med hensynet ovenfor om tilgjengelighet er det faktum at utledninger er en spesiell gruppe rettssubjekter. De kommer til et helt nytt land med et annet språk og kultur. Det kan derfor være vanskelig for dem å vite hvilke rettigheter de som nyankommet har krav på. Introduksjonsloven gir kommunen plikt til å sette i verk programmet for målgruppen, men rettsikkerheten hadde muligens vært bedre ivaretatt hvis rettigheten var detaljert regulert i lov. En detaljert regulering av programmets innhold vil skape forutberegnlighet for den enkelte deltaker. Om deltakerne ikke har forutsetninger for å finne eller forstå lovteksten selv kan de få hjelp til dette. Loven er mer tilgjengelig for folk flest enn forarbeider og rundskriv.

På den annen side er deler av rettsikkerheten ivaretatt gjennom at fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunes oppfyllelse av plikter, jf. introduksjonsloven § 23. Dette kan tale for at det ikke er like stort behov for detaljregulering i loven da det er gitt tilsynskompetanse til et overordnet organ. Det foreligger imidlertid ingen data på i hvilken grad fylkesmannen følger opp denne tilsynsplikten. Man kan derfor ikke med sikkerhet si om rettsikkerheten er ivaretatt ved tilsynsordningen.

#### 7.2.2.3 Likhet

Et annet moment som taler i retning av å regulere programmets innhold nærmere i loven er hensynet til likhet. Ved å stadfeste en rettighet i lov oppnås likhet og forutberegnlighet.<sup>88</sup> Noe av dette hensynet er ivaretatt gjennom at loven oppstiller minstekrav, og undersøkelser viser også at tilbudet i de ulike kommunene i stor grad er likt.<sup>89</sup> På den annen side kan det foreligge forskjeller blant kommunene som gjør det hensiktsmessig å sikre likhet gjennom å lovfeste programmets innhold. En nærmere regulering av programmet vil kunne sikre en

---

<sup>88</sup> Kjønstad (2007) s. 37

<sup>89</sup> Kavli (2007) s. 75

viss kvalitet på programmet, og styrke rettsikkerheten.<sup>90</sup> Det blir da mindre forskjeller knyttet til programmets innhold.

#### 7.2.2.4 Fleksibilitet

På den annen side er tilpasning av programmet i forhold til den enkelte deltakers individuelle forutsetninger også viktig i forhold til kvalitet og rettssikkerhet. Forarbeidene påpeker: ”Dersom det i loven skal stilles noen krav til programmets innhold, må kravene være betingelser som er nødvendige i programmene til alle deltakere”.<sup>91</sup> Hvis innholdet skal detaljreguleres vil det skape mindre muligheter til å tilpasse programmet individuelt. ”Formålet med denne loven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet.” jf. § 1. Gruppen som tilbys introduksjonsprogrammet er en svært heterogen gruppe. Det kan derfor være vanskelig å oppnå formålet med introduksjonsordningen hvis det er lite rom for individuell tilpasning. Behovet for fleksibilitet har i lovforberedelsen vært hovedargumentet for ikke å regulere innholdet i programmet utover minstestandarden. ”Kravene kan bli til hinder for utarbeidelse av individuelt tilpassede programmer, og resultere i obligatorisk deltakelse i aktiviteter som den enkelte ikke har behov for”.<sup>92</sup> Det stilles strenge krav til deltakelse i programmet ved at programmet er gjort til heldagsprogram. Det er derfor uheldig hvis deltakerne må bruke masse tid på tiltak de ikke har behov for.

#### 7.2.2.5 Oppsummering

Det er flere momenter som taler for en mer detaljert beskrivelse av innholdet i programmet. Hvilken kvalitet lovgiver forventer av programmet ville være lettere tilgjengelig for en gruppe personer som ikke har gode forutsetninger for å ivareta sine egne interesser. Nærmer regulering av programmet vil også skape likhet og forutberegnelighet. Rettsikkerheten vil være godt ivaretatt gjennom en slik lovregulering. På den annen side vil detaljstyring av

---

<sup>90</sup> Ot.prp nr 28 (2002-2003) pkt 12.2.1

<sup>91</sup> Ot.prp nr 28 (2002-2003) pkt 12.2.1

<sup>92</sup> NOU 2001:20 pkt 9.3

programmet skape lite rom for individuell tilpasning. Deltakerne kan risikere å bruke mye tid på tiltak som ikke hjelper dem. Programmets innhold er regulert til en viss grad gjennom minstestandard gitt i § 4. Etter min mening er dette ikke tilstrekkelig for å sikre programmet en viss kvalitet. Jeg tror rettssubjektene, her nyankomne utlendinger hadde vært tjent med at programmets innhold ble nærmere regulert. Det må ved lovreguleringen av innholdet passes på at det er tiltak som gagnar de aller fleste. Et eksempel kunne være å stadfeste antall timer norsk og samfunnsfag, og gi rett til språkpraksis og arbeidspraksis.

### **7.3 Rett til individuell plan**

I introduksjonsloven § 6 er det inntatt en bestemmelse om rett til individuell plan. Det er kommunen som har ansvaret for å utarbeide den individuelle planen. Loven og forarbeidene oppstiller krav til hva planen skal innholde. Dette er redegjort foran i oppgaven, se pkt 4.2.2. I denne delen ønsker jeg å se nærmere på hva rett til individuell plan innebærer. Jeg vil da først se på bakgrunnen for individuell plan og medbestemmelsesrett. Deretter vil jeg se på hvilken betydning rett til individuell plan har for deltakere i introduksjonsprogram. Til slutt vil knytte noen bemerkninger til om det foreligger behov for individuell plan i introduksjonsprogram.

#### **7.3.1 Bakgrunnen for rett til individuell plan og medbestemmelsesrett**

Rett til individuell plan finner vi i flere lover i velferdslovgivningen. Individuell plan vurderes som et viktig verktøy for å sikre personer et individuelt tilpasset, helhetlig og koordinert tjenestetilbud.<sup>93</sup> Blant annet finner man bestemmelser om rett til individuell plan i helse og omsorgstjenesteloven<sup>94</sup>, jf. § 7-1, lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdslovgivningen, jf. § 28 og pasient- og brukerrettighetsloven<sup>95</sup>, jf. § 2-5. Individuell plan gis til

---

<sup>93</sup> Kjellevold (2009) s. 9-10

<sup>94</sup> Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) 24. juni 2011 nr. 30

<sup>95</sup> Lov om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven) 02. juli 1999 nr. 63

de som har behov for langvarig og koordinert tjenestetilbud, se blant annet pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5. Bakgrunnen for slike bestemmelser er at rettighetshaver skal kunne gi et tilpasset tjenestetilbud, og selv ha medvirkningsrett på tiltak som omfatter han/henne. Individuelle plan ble før lovendringene i helselovene diskutert og anbefalt i flere stortingsdokumenter. Individuell plan ble sett på som et viktig verktøy for at den enkelte tjenestemottaker skal få klarhet i hvilke ytelser han/hun kan forvente å få, og til hvilken tid. Videre er individuell plan holdt frem som verktøy for avklaring av ansvarsforhold og bedret samordning av hjelpetiltak og tjenester.<sup>96</sup> Forarbeidene til helse- og sosiallovgivningen gir tydelige signaler om at individuell plan er kommet for å bli, og at det også kan tenkes brukt utover helse- og sosiallovgivningen.<sup>97</sup>

En tilsvarende rett til individuell plan finnes ikke i utdanningsretten. Det er imidlertid innført en bestemmelse i opplæringslova<sup>98</sup> § 3-1 om at opplæringen skal tilpasses den enkelte elevs evner og forutsetninger. Dette er ikke en rettighetsbestemmelse, og må ses i sammenheng med rett til spesialundervisning regulert i lovens kapittel 5. Elever med spesielle behov skal få et likeverdig opplæringstilbud som andre elever.<sup>99</sup>

Individuell plan skal utarbeides i samarbeid med deltakeren, og hjelpe deltakeren til å nå sitt mål. Tilpasset offentlige tjenestetilbud, samt medvirkningsrett ivaretar viktige menneskerettslige verdier, slik som verdighet og likeverd.

---

<sup>96</sup> Kjellevold (2009) s.11

<sup>97</sup> Kjellevold (2009) s. 15

<sup>98</sup> Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) av 17.juli 1998 nr. 61

<sup>99</sup> Ot.prp nr 46 (1997-1998) s. 167

### 7.3.2 Rett til individuell plan etter introduksjonsloven

Formålet med individuell plan etter introduksjonsloven er å bevisstgjøre deltakeren på egne mål og kvalitetssikre innholdet av deltakerens program.<sup>100</sup> Planen skal minst inneholde programmets start og tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet, jf. § 6 annet ledd. I tillegg er det angitt i forarbeider og rundskriv at hovedmål og delmål skal angis. ”Bruk av individuell plan er både en metode for å samordne ulike tiltak til et helhetlig program og et redskap som brukes til å sikre at deltakeren får mulighet til å påvirke programmets innhold”.<sup>101</sup>

En god plan inneholder flere elementer. I undersøkelse blant kommunene opplyses det at en god plan må være konkret, realistisk og i bruk. At planen er i bruk innebærer at deltakeren vet at han/hun har en plan, og at den revideres jevnlig. I undersøkelse gjort blant kommunene opplyser 80 prosent av programrådgiverne at deres deltakere vanligvis har en skriftlig individuell plan innen tre måneder etter programstart. Så godt som ingen oppgir at de ikke bruker individuelle planer.<sup>102</sup> Innholdet i den individuelle planen er også i stor grad i samsvar med de krav som er oppstilt i rettskildene.<sup>103</sup> Likevel er det variasjoner mellom kommunene og også innad i kommunene når det gjelder utforming og kvalitet på planene. Noen av planene var svært detaljerte med oppsatte ukentlige mål. Andre var mer generelle og anga for eksempel kun årlige, eller langsiktige mål.<sup>104</sup>

Store variasjoner i hva planen inneholder og hvordan kommunene utformer den skaper etter min mening et svakere rettighetsvern for deltakerne. På den andre siden er minstekravene til innholdet i planen stort sett fulgt. I hvilken grad det har betydning å lage en detal-

---

<sup>100</sup><http://www.imdi.no/no/Introduksjonsordningen/introduksjonsprogram/Individuell-plan/Hvorfor-individuell-plan/>

<sup>101</sup> Kavli (2007) s. 55

<sup>102</sup> Kavli (2007) s. 55

<sup>103</sup> Kavli (2007) s. 56

<sup>104</sup> Kavli (2007) s. 57

jert og god plan for deltakelse i programmet sies det lite om i undersøkelsen. Det er ikke gitt at de med nøyere utformet individuell plan bedre oppnår sine mål eller intensjoner med programmet enn de uten en like god individuell plan.

### 7.3.3 Brukermedvirkning

En viktig del av individuell plan er at det skal gi deltakeren mulighet til selv å være med på å bestemme mål med programmet og dets innhold, jf. introduksjonsloven § 6 tredje ledd. Spørsmålet her er i hvilken grad deltakeren gis mulighet til brukermedvirkning.

Det kan være motiverende for deltakeren om den får et eierforhold til planen og selv får være med å utarbeide innholdet i programmet. Undersøkelser blant kommunene viser imidlertid at om lag 40 prosent mener at ingen eller bare noen få har et slikt eierforhold. Årsaken som ble trukket frem var at deltakerne ikke forstår betydningen av et slikt planverktøy. Dette gjaldt særlig de om hadde ingen eller liten skolegang. For dem ble planen bare et stykke papir uten relevans.<sup>105</sup> Selv om deltakerne i liten grad føler eierskap til planen er de fleste i undersøkelsen utelukkende positive til bruken av individuell plan. Individuell plan kan oppleves som nyttig redskap selv om ikke deltakeren helt ser poenget, eller har et eierforhold til den.<sup>106</sup>

En annen årsak til at deltakeren ikke føler eierskap, eller klarer å delta tilstrekkelig i planleggingen kan være utfordringer knyttet til språket. De er nye i landet, og språket er en utfordring ved brukermedvirkning. Det er vanskelig å kommunisere tilstrekkelig til å lage en individuell, tilpasset plan. En annen utfordring er at utledningene ikke har vært lenge nok i Norge til å ha opparbeidet seg en mening med hva de vil med oppholdet her, og hvilke planer de har for fremtiden.<sup>107</sup> Det kan derfor være en større utfordring å få til brukermedvirkning i arbeid med introduksjonsprogram enn for eksempel i de andre sektorene hvor det

---

<sup>105</sup> Kavli (2007) s. 58

<sup>106</sup> Kavli (2007) s. 58

<sup>107</sup> Kavli (2007) s. 55

benyttes individuell plan. Dette betyr derimot ikke at rettsvernet er svakere i introduksjonsloven enn for eksempel i pasient- og brukerrettighetsloven. Retten til individuell plan står like strekt. Det kreves derimot kanskje mer planlegging og utstrakt bruk av tolk for at det skal oppnås brukermedvirkning i like stor grad.

I hvilket omfang det foreligger brukermedvirkning i arbeidet med programmet vil bero på flere forhold:

”deltakernes evne og vilje til å formulere en oppfatning av hva de ønsker, programrådgiverens skjønnsmessige vurdering av hvor mye av deltakernes ønsker som bør tas til følge, og kommunens mulighet til å tilby kvalifisering som den enkelte deltaker har behov for eller etterspør”.<sup>108</sup>

Undersøkelser tyder på at det er ulik praksis blant kommunene i hvilken grad de gir rom for brukermedvirkning. 30 prosent av programrådgiverne oppgir at de verken inngår forhandlinger med deltakeren eller lar deltakeren få gjennomslag dersom de er uenige i forslaget. Like mange sier at de i stor grad lar deltakeren få gjennomslag for sine forslag.<sup>109</sup> Det følger av introduksjonsloven § 6 tredje ledd at ”planen skal utarbeides i samråd med vedkommende”. Det kan stilles spørsmålstegn om dette blir ivaretatt når 30 prosent av programrådgiverne i liten grad åpner for brukermedvirkning. Kommunen har ansvaret for introduksjonsprogrammet og ved konflikt om programmets innhold skal kommunen ha det siste ord.<sup>110</sup> Retten til brukermedvirkning er således en rett til å bli hørt. Den skal sikre at deltakeren gis mulighet til å si sin mening. Kommunen kan skjønnsmessig avgjøre om de vil ta ønsket til følge. At 30 prosent av programdeltakeren i liten grad velger å ta hensyn til deltakerens ønsker kan ha flere årsaker. Det kan være deltakerens evne til å sette realistiske mål, eller at angitte tiltak ikke er tilgjengelige. Det betyr ikke nødvendigvis at ikke deltakeren blir hørt med sine synspunkter. I undersøkelsen er det ikke gjort intervjuer av deltakere om hvordan de selv opplever brukermedvirkningen. Derfor er det vanskelig å si noe om i hvilken grad deltakeren føler at sine ønsker og behov er ivaretatt. Om lag 40 prosent av

---

<sup>108</sup> Kavli (2007) s. 126

<sup>109</sup> Kavli (2007) s. 128

<sup>110</sup> Ot.prp nr 28 (2002-2003) pkt 12.8.3.3



programrådgiverne sier at de ofte inngår forhandlinger med deltakeren om for eksempel innholdet i programmet. Videre sier nesten 60 prosent at de lar seg påvirke av deltakeren, ved av og til å gi deltakeren gjennomslag for sitt forslag.<sup>111</sup>

”Brukermedvirking handler ikke nødvendigvis om å gi deltakeren rett, men at hans eller hennes meninger skal få komme fram og tas opp til diskusjon.”<sup>112</sup> Etter min mening virker det som om denne rettigheten blir fulgt opp. De aller fleste utarbeider individuell plan i samarbeid med deltakeren. Selv om det varierer i hvilken grad deltakeren får gjennomslag for sitt forslag er rettigheten ivaretatt ved at det skapes en situasjon der det er rom for å si sin mening, og argumentere for sitt syn. En utfordring ved utarbeidelse av individuell plan er imidlertid at ikke alle deltakerne forstår hensikten med å nedfelle mål og tiltak på papir. For at brukermedvirkningen skal bli realistisk er det etter min mening viktig at utlendingene forstår hvilket planverktøy individuell plan er. For at de skal forstå dette, og gis mulighet til å påvirke sitt introduksjonsprogram er det viktig at det benyttets tolk i utstrakt grad.

#### 7.3.4 Er det behov for individuell plan i introduksjonsprogram?

Det er ikke gjort undersøkelser på hvilken betydning individuell plan har for utbytte av programmet. Men det er etter min mening nokså klart at en deltaker vil ha et bedre utbytte av programmet hvis programmet er tilpasset. Deltakerne er en heterogen gruppe, og alle vil ikke ha behov for de samme tiltakene. En individuell plan vil bli en stadfestelse av individuelle mål og tiltak. Den gir mulighet til brukermedvirkning der deltakeren kan være med på å bestemme. Dette medfører at programmet blir mer hensiktsmessig, og at deltakeren opplever programmet som mer meningsfylt. En individuell plan kan også virke motiverende. Det er lettere å arbeide mot et mål du selv har vært med på å utforme. Samtidig vil et individuelt opplegg medføre at formålet i loven kan oppnås.

---

<sup>111</sup> Kavli (2007) s. 127

<sup>112</sup> Kavli (2007) s. 128

Det er etter dette lite tvil om at det foreligger et behov for en individuell plan. De som arbeider med programmet er også enige i dette.<sup>113</sup>

## **7.4 Rett til introduksjonsstønad**

### **7.4.1 Formålet med stønaden**

Deltakelse i introduksjonsprogram gir rett til introduksjonsstønad, jf. introduksjonsloven § 8. Stønaden er ment som ”lønn” for den tiden og arbeidet deltakerne legger ned i introduksjonsprogrammet. Stønaden har som formål å virke motiverende for deltakelse og gjøre deltakerne uavhengig av annen stønad fra staten.<sup>114</sup> Selv om formålet med stønaden er å gjøre deltakerne uavhengig av sosialhjelp viser undersøkelser at rett til introduksjonsstønad i mange tilfeller ikke er nok til å dekke utgifter til livsopphold. Det kan dermed stilles spørsmålsteget ved om introduksjonsstønaden er for lav, og om det er behov for en mer behovsprøvd tilnærming av stønaden.

### **7.4.2 Bør introduksjonsstønaden økes, eller være behovsprøvd?**

I forarbeidene ble det reist spørsmål om stønaden i en viss grad burde være behovsprøvd. Forhold som særlig ble trukket fram var om det burde gis barnetillegg, stønad til barnepass, stønad til boutgifter, og om det skulle være adgang til å gi skjønnsmessige særtillegg.<sup>115</sup>

Etter utvalgets mening bør så mye som mulig av deltakerens ordinære utgifter dekkes gjennom introduksjonsstønaden. Utvalget uttaler:

”Vi ser det som mindre problematisk å trekke en vid ramme for hva som regnes som ordinære utgifter sett i forhold til mer sporadiske eller ekstraordinære utgifter. Det er ikke hensiktsmessig å stimu-

---

<sup>113</sup> Kavli (2007) s. 58

<sup>114</sup> Ot.prp nr 28 (2002-2003) pkt 13.1

<sup>115</sup> Ot.prp nr 28 (2002-2003) pkt 13.4

lere nyankomne innvandrere til å oppfatte det slik at det bare er å henvende seg til det offentlige velferdsapparatet hver gang en utgift utover det vanlige oppstår.”<sup>116</sup>

Departementet deler utvalgets syn på dette punkt.<sup>117</sup>

Ved vurderingen om det bør gis behovsprøvde tilleggssytelser har to hensyn stått svært sentralt; stønaden skal stimulere til deltakelse i programmet, og senere i yrkeslivet, og den skal sikre nødvendige utgifter til livsopphold. Det er derfor viktig at den ikke settes for høyt, slik at det ikke lønner seg å komme i arbeid. Introduksjonsprogrammet er ikke ment å være et varig oppholdssted. Samtidig må stønaden settes på et nivå som gjør at nødvendige utgifter blir dekket.”Nivået på stønaden bør settes slik at alle rimelige og påregnelige utgifter dekkes gjennom stønaden, uten at det i noen større utstrekning bør være behov for tilskudd ut fra en skjønnsmessig og konkret vurdering”.<sup>118</sup> Etter utvalgets mening bør stønaden være en nasjonal sats som skal ligge nær satsen til minstepensjonister. Departementet er enig i denne vurderingen.<sup>119</sup>

Flere høringsinstanser mente at stønadsnivået lå for lavt. De påpeker at ”noen grupper, særlig enslige - spesielt de med forsørgeransvar for barn - og store barnefamilier, vil komme svært uheldig ut og derfor vil måtte trenge supplerende sosialhjelp”.<sup>120</sup> Undersøkelser tyder på at høringsinstansene i stor grad har fått rett. Nærmere 90 prosent av kommunene oppgir at de har deltakere som er avhengig av supplerende sosialhjelp ved siden av introduksjonsstønaden.<sup>121</sup> Så mange som en av fire kommuner opplyser at de har mange deltakere som er avhengige av supplerende sosialhjelp.<sup>122</sup> Tall fra SSB viser at 18 prosent av deltakerne i

---

<sup>116</sup> NOU 2001:20 pkt 10.3.2.3

<sup>117</sup> Ot.prp nr 28 (2002-2003) pkt 13.4.2.4

<sup>118</sup> NOU 2001: 20 pkt 10.5.1

<sup>119</sup> Ot.prp nr 28 (2002-2003) pkt 13.6.4

<sup>120</sup> Ot.prp nr 28 (2002-2003) pkt 13.6.3

<sup>121</sup> Kavli (2007) s. 50

<sup>122</sup> Kavli (2007) s. 51

introduksjonsprogram i 2011 var langtidsmottakere av sosialhjelp.<sup>123</sup> I flere av fylkene ligger andelen opp mot og over 25 prosent. Det kan dermed stilles spørsmålstegn ved om stønadsnivået er for lavt. Statistikken fra SSB sier ikke noe nærmere om hvem som i hovedsak mottar sosialhjelp.

Personer under 25 år mottar kun 2/3 del av stønaden, jf introduksjonsloven § 8 tredje ledd. Flere kommuner melder om at dette fører til at særlige enslige forsørgere under 25 år blir sosialklienter. Enkelte kommuner har prøvd å løse problemet ved å utbetale 2G også til denne gruppen. 15 prosent opplyser at de utbetaler 2 G til personer under 25 år, mens 13 prosent opplyser at det gjør det av og til.<sup>124</sup> De kommunene som opplyser at de utbetaler 2G også til de under 25 har færre som er avhengige av sosialhjelp. Begrunnelsen for at stønaden ble satt lavere for de under 25 år var at stønaden ikke skulle virke oppmuntrende for å fortsette i programmet framfor å ta annen videreutdanning.<sup>125</sup>

Å fastsette stønadsnivå er en vanskelig vurdering. Stønadsnivået skal ivareta flere hensyn, og fremme flere formål. Etter min mening viser imidlertid tall fra SSB og undersøkelser gjort i kommunene at introduksjonsstønaden i flere tilfeller ikke er tilstrekkelig til å dekke nødvendige utgifter. Det er viktig at introduksjonsstønaden oppleves som en slags lønn, og at det er klart at det kan være et pedagogisk grep å ikke tilby tilleggssytelser. På den måten blir utledningene lært at de ikke kan kreve mer så fort de har behov for det. Samtidig er det viktig at stønaden holder et høyt nok nivå til at nødvendige utgifter blir dekket. Flere av besøkskommunene i undersøkelsen uttrykte frustrasjon over at ulike kommuner har ulike sosialhjelpssatser og ulik praksis for hva de gir støtte til og ikke. I de kommunene som er mer restriktive ved utbetaling av supplerende sosialhjelp sprer misnøyen seg.<sup>126</sup> Siden det er personer under 25 år og de med forsørgeransvar som oftest mottar supplerende sosial-

---

<sup>123</sup> <http://www.ssb.no/emner/04/02/50/introinnv/tab-2012-06-26-09.html>

<sup>124</sup> Kavli (2007) s. 51

<sup>125</sup> Ot.prp nr 28 (2002-2003) pkt 13.7.4

<sup>126</sup> Kavli (2007) s. 53

hjelp bør det foreslås å øke inntekten til denne aldersgruppen, og å tilby barnetillegg for deltakere med barn. På denne måten mener jeg gruppen som mottar sosialhjelp kan reduseres uten at hensynene eller formålene ved introduksjonsstøtten blir krenket.

## **8 Menneskerettigheter**

### **8.1 Menneskerettighetenes plass i norsk rett**

#### **8.1.1 Verdigrunnlag**

Norges verdigrunnlag bygger på de universelle menneskerettigheter, blant annet retten til liv, personlig frihet og rettsikkerhet. Viktige verdier skal være likestilling, likeverd, ytringsfrihet, religionsfrihet, solidaritet, økonomisk og sosial likhet, vitenskapelige tenkemåte, toleranse, og deltakelse i demokrati- og sivilsamfunn.<sup>127</sup> Ordet verdi kan ha flere betydninger, og i denne sammenheng taler vi om verdier som grunnlag for våre moralnormer. Verdigrunnlag er verdier som vi ønsker alle skal handle etter. Verdiene kan dermed bli bestemmende for våre handlinger fordi vi ønsker å opptre i tråd med disse.

En av de viktigste norske verdiene er demokrati. Vi borgere skal gis mulighet til å påvirke politikken. Vi er gitt stemmerett, og kan velge hvem som skal styre landet. På den måten kan vi være med på å forme samfunnet vårt. Dette er et grunnleggende prinsipp som skal gjelde for alle. Det betyr at flyktninger og innvandrere som har fått oppholdstillatelse må gis mulighet til å delta i demokratiet. For at de skal få mulighet til å påvirke politikken er det viktig at de forstår norsk og demokratiets verdi. Integreringstiltak er en måte å fremme demokratiet på. Ved å lære språket og kulturen, og ved å gi mulighet til arbeid gis også denne persongruppen mulighet til å fremme demokratiet.

En annen viktig norsk verdi er begrepet rettsstat. Med rettstat menes at staten er bundet og begrenset av rettsregler. Lover sikrer at staten ikke kan utøve vilkårlig straff, og straffe

---

<sup>127</sup> NOU 2011:14 pkt 1.11

noen uten rettferdig rettergang. Ved å være en rettstat foreligger også rettsikkerhet. Et av borgernes viktigste vern er denne rettsikkerheten. Den skal ikke bare beskytte borgeren mot maktovergrep, men også sikre at han/henne får de rettighetene han/hun har krav på etter loven. Rettstat og rettsikkerhet er viktige norske og menneskerettslige verdier, og et sentralt verdigrunnlag i vår velferdsstat.

Introduksjonsprogrammet er et integreringstiltak som tar sikte på å få nyankomne utlendinger ut i arbeid eller utdanning. Verdier som her er trukket frem er et viktig bakteppe for hvorfor staten velger å sette inn ressurser på integreringstiltak. Menneskerettigheter er noe alle mennesker beskyttes av. Dette er rettigheter du får kun ved å ha egenskapen menneske. Skal disse menneskerettslige og norske verdier fremmes blant nyankomne utlendinger er det viktig at de integreres i samfunnet, slik at også de får ta del i samfunnet på lik linje med norske borgere. I NOU 2011: 14 ble det trukket fram viktighetene av menneskerettslige verdier i integreringsarbeidet:

”Tydelige felles verdier er nødvendig for å fremme integrering og inkludering. (...)

For å få til oppslutning om felles verdier, må det satses på en inkluderingsstrategi som tydeliggjør at grunnlaget for det norske samfunnet er norsk lov, demokrati og felles verdier slik de er uttrykt i universelle menneskerettigheter.”<sup>128</sup>

### 8.1.2 Historikk

Menneskerettighetene har lange historiske linjer. Noen hevder at tankene om menneskerettighetene går så langt tilbake som oldtiden. Begrepet menneskerettigheter vokste frem på 1600- tallet da det skjedde en glidning fra forestillingen om objektiv naturrett til ideen om de naturlige subjektive rettigheter.<sup>129</sup> Viktig historisk betydning for dagens menneskerettigheter har den amerikanske uavhengighetserklæringen av 1776 og den franske revolusjon av 1789.<sup>130</sup> Senere ble bestemmelser om menneskerettigheter nedtegnet i andre nasjoners

---

<sup>128</sup> NOU 2011:14 pkt 1.11

<sup>129</sup> Møse (2002) s. 27

<sup>130</sup> Høstmølingen(2010) s. 12

grunnlover, også vår Grunnlov av 1814. Mot slutten av annen verdenskrig ble menneskerettighetene løftet fra det nasjonale til det internasjonale planet. Fra å være normer i nasjonal lovgivning ble rettighetene lagt inn i folkerettslige avtaler.<sup>131</sup>

### 8.1.3 Menneskerettighetsloven

15. juli 1994 vedtok Stortinget Grunnloven § 110c. Den lyder:

”Det påligger Statens Myndigheter at respektere og sikre Menneskerettighetene.

Nærmere Bestemmelser om Gjennomførelsen af Traktater herom fastsættes ved Lov”.

Ingen konvensjoner trekkes her frem, men dette ble gjort i lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett av 1999 (menneskerettsloven). Norge har forpliktet seg til en rekke internasjonale konvensjoner om menneskerettigheter, og i menneskerettsloven § 3 gis noen forrang ved motstrid i norsk rett. Det betyr at hvis norske lovregler strider mot menneskerettighetsbestemmelsen skal menneskerettighetsbestemmelsen gå foran. Den norske regelen blir da tilsidesatt. Dette gjelder bestemmelser i Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), FN sivile og politiske rettigheter (SP), FNs barnekonvensjon (BK) og FNs konvensjon om avskaffelse av kvinnekriminering (KDK), jf. menneskerettsloven § 2. Ved loven er disse konvensjonene gitt en semikonstitusjonell karakter. Menneskerettighetene er altså en sentral del av vårt lovsystem og verdigrunnlag. Norge har gjennom konvensjonene forpliktet seg til ikke å sette i gang tiltak som krenker borgernes menneskerettigheter. Dette gjelder for alle som oppholder seg i landet. Med andre ord har staten forpliktelser også overfor de som ikke er norske statsborgere.<sup>132</sup>

---

<sup>131</sup> Høstmølingen (2010) s. 13

<sup>132</sup> Høstmølingen (2010) s. 27

## 8.2 Menneskerettighetenes betydning for nyankomne utlendingers rett til introduksjonsprogram

### 8.2.1 Innledning

Spørsmålet blir så hvilken betydning menneskerettighetene har for innvandrere og flyktninger i integreringsarbeidet. Menneskerettighetene har både en juridisk og en etisk side. De etiske prinsippene ligger til grunn for det juridiske regelverket, og er begrunnelsen for at menneskerettighetsvernet betraktes som et internasjonalt anliggende. Videre gir menneskerettighetene konkrete rettigheter som er juridiske bindende regler, og som hindrer staten i å utføre krenkende handlinger mot menneskeheten.<sup>133</sup>

### 8.2.2 Rett til utdanning

Rett til integreringstiltak er ikke direkte regulert i menneskerettighetskonvensjonene. Nyankomne utlendinger kan derfor ikke gå til staten å kreve slike tiltak på bakgrunn av menneskerettighetene. Det foreligger ingen håndfast rettighet. Enkelte av bestemmelsene i konvensjonene kan imidlertid likevel utgjøre en betydning for utlendingene. Introduksjonsprogrammet tar sikte på opplæring i grunnleggende norsk og samfunnskunnskap. Det kan dermed stilles spørsmålsteget ved om retten til utdanning kan få betydning for nyankomnes rett til integreringstiltak.

Retten til utdanning er hjemlet i flere av menneskerettskonvensjonene. Rettigheten er blant annet regulert i EMK tilleggsprotokoll 1 av 4. november 1950. Art 2 lyder:

”Ingen skal bli nektet retten til utdanning. Funksjoner staten påtar seg i utdanning og undervisning, skal den utøve med respekt for foreldres rett til å sikre slik utdanning og undervisning i samsvar med deres egen religiøse og filosofiske overbevisning”.

Videre er retten til utdanning regulert i FNs konvensjon ØSK art 13 og FNs barnekonvensjon art 28 og 29. ØSK art 13 første ledd lyder:

”Konvensjonspartene anerkjenner retten for enhver til utdanning. De er enige om at utdanningen skal ta sikte på full utvikling av menneskets karakter og forståelse av dets verdighet, og skal styrke re-

---

<sup>133</sup> <http://www.vox.no/upload/5820/Menneskerettigheter.pdf>



spekten for menneskerettighetene og de grunnleggende friheter. De er videre enige om at utdanning skal sette alle i stand til å delta på en nyttig måte i et fritt samfunn, fremme forståelse, toleranse og vennskap mellom alle nasjoner og alle rasegrupper, etniske og religiøse grupper, samt fremme De forente nasjoners arbeid for å bevare freden.”

Bestemmelsen er generell og angir formålet med retten til utdanning. Utdanning skal blant annet sette alle i stand til å delta på en nyttig måte i et fritt samfunn. Formålet med introduksjonsprogrammet er å styrke nyankomne utledningers muligheter til deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, jf. introduksjonsloven § 1. For at nyankomne utledninger skal kunne delta i samfunnet må de lære seg språket og kulturen. De målsettingene for utdanning oppstilt i ØSK taler for at rett til utdanning ikke bare gjelder barn. Utdanning skal gi deg mulighet til å delta i samfunnet, og det har ikke nyankomne utlendinger hvis de ikke lærer seg språk og andre grunnleggende kunnskaper om landet vårt. Etter min mening gjør bakgrunnen og hensynet bak bestemmelsen om rett til utdanning at den også kan være anvendelig i integreringsarbeidet. Retten til utdanning skal også gi mennesket mulighet til å utvikle og forstå dets karakter og verdighet. En del av de som kommer til Norge er analfabeter. De har ikke hatt mulighet til å gå på skole i hjemlandet. Det å lære å lese og skrive vil derfor være viktig for deres utvikling og verdighet.

FNs rasediskrimineringskonvensjon (art 7) og FN's kvinneskrediskrimineringskonvensjon (art 10) har også bestemmelser om utdanning. I norsk rett er retten til utdanning stadfestet i opplæringslova, jf. §§ 2-1 og 3-1.

### 8.2.3 Retten til et verdig liv

Et grunnleggende menneskerettslig prinsipp er retten til et verdig liv.

Begrepet ”verdighet” stammer fra prinsippet om at alle mennesker har sitt iboende, medfødte menneskeverd. Denne umistelige verdien har man utelukkende i kraft av å være et menneske. Vår verdighet kan

styrkes når vi opplever at våre rettigheter og frihet respekteres og når vi lever i en situasjon der vi kan gjøre valg og handlinger som bygger opp vår selvrespekt, integritet og nestekjærlighet.<sup>134</sup>

Integrering har som mål å få utlendingen til å delta i samfunnet ved arbeid, utdanning og på andre måter. Å integreres i samfunnet vil fremme utlendingers muligheter til å ivareta sine rettigheter og treffe egne valg. På den måten kan vi si at det også er en medvirkende faktor for å skape et verdig liv. Videre vil deltakelse i samfunnet og arbeidslivet for mange oppleves meningsfylt. Det å oppleve slik mestring, føle at man betyr noe og få anerkjennelse fra andre mennesker er etter min mening viktige aspekter i det å skape et verdig liv.

Retten til et verdig liv er ikke direkte nedfelt i menneskerettighetskonvensjonene, men det ligger som et grunnleggende hensyn bak reglene. Verdighet iboende i alle mennesker er nevnt i innledningen FNs verdenserklæring av 1948: ”Da anerkjennelsen av iboende verdighet og av like og uavhengelige rettigheter for alle medlemmer av menneskeslekten er grunnlaget for frihet, rettferdighet og fred i verden....”

## **9 Deltakerne i introduksjonsprogram**

### **9.1 Hvem deltar i introduksjonsprogram?**

#### **9.1.1 Deltakermassen**

I følge tall fra SSB deltok 12 800 personer i introduksjonsprogrammet i løpet av 2011. Mer enn 7 av 10 deltakere er fra landene Eritrea, Somalia, Afghanistan, Irak og Etiopia.<sup>135</sup> Det er flest deltakere i aldersgruppen 25-35 år, og kvinneandelen av deltakere var i 2011 på 48,9 prosent.<sup>136</sup> Det finnes deltakere i programmet over hele landet, men størst deltakelse er

---

<sup>134</sup> <http://www.globaldignity.no/?aid=9107123>

<sup>135</sup> <http://www.ssb.no/vis/emner/04/02/50/introinnv/main.html>

<sup>136</sup> <http://www.ssb.no/emner/04/02/50/introinnv/tab-2012-06-26-01.html>

det i de store byene, Oslo, Bergen, Trondheim og Kristiansand.<sup>137</sup> Deltakermassen har økt de siste årene. I løpet av de to første årene introduksjonsordningen var obligatorisk, ble 4053 deltakere sjekket ut av programmet.<sup>138</sup>

Tallene fra SSB sier kun hvor deltakerne kommer fra og ikke noe om årsaken til innvandringen. Blant de som deltok i 2004 til 2006 kan deltakermassen deles i tre etter oppholdsgrunnlag. Flyktninger som har kommet som asylsøkere og enten fått innvilget asyl eller fått innvilget opphold på humanitært grunnlag utgjorde 61 prosent av deltakermassen. Overføringsflyktninger som er bosatt etter avtale med FNs høykommissær for flyktninger utgjorde 16 prosent av deltakermassen. Mens resten, 22 prosent besto av familiegjennforente med flyktninger eller personer med opphold på humanitært grunnlag.

Det finnes ingen nærmere statistikk over årsaker til innvandring. Det er derfor vanskelig å si om bakgrunnen for innvandring er krig, politikk eller humanitære årsaker. Noe av dette kan vi lese ut fra tallene om landbakgrunn. Fra de landene hvor flest deltakere kommer fra har det hersket politisk urolighet og/eller krig i lenger tid.

#### 9.1.2 Hvilken betydning har deltakermassen for utøvelse av rettigheten?

Tall fra SSB og Fafo-rapporten viser at deltakerne i introduksjonsprogram har bakgrunn fra flere forskjellige land. Dette skaper en svært heterogen gruppe. Deltakerne har ulik bakgrunn, de snakker forskjellig språk, og det kan være stort alderspenn i gruppen. I hvilken grad dette preger rettigheten sies det lite om i Fafo-rapporten. Det er imidlertid nevnt at stor forskjell i utdanningsnivå, språkkunnskap og arbeidserfaring har ført til at enkelte deltakere må delta på tiltak som er lite nyttige for dem. Deltakerne har rett på utarbeidelse av individuell plan, men kommunene har begrenset med tiltak å velge mellom. Derfor hender det at deltakerne må delta på aktiviteter de får lite igjen for. Spesielt vanskelig er det å tilpasse program for dem som er analfabet eller har svært liten og skolegang, og dem med høyere

---

<sup>137</sup> <http://www.ssb.no/emner/04/02/50/introinnv/tab-2012-06-26-02.html>

<sup>138</sup> Kavli (2007) s. 29

utdanning. 80 prosent av kommunen oppgir at de tilbyr eget undervisningsopplegg for analfabeter/personer med liten skolegang. Likevel oppgir svært mange at dette er den gruppen som er vanskeligst å tilrettelegge for. Årsaker som blir trukket frem er at norskundervisningen ikke er tilstrekkelig til å gi et godt heldagstilbud, og at det er en utfordring å finne egnede praksisplasser.<sup>139</sup> Når det gjelder personer med høyere utdanning sier 54 prosent av programrådgiverne at de har tilstrekkelig tilgang på tilpasset opplæring for denne gruppen.<sup>140</sup> Tilpasset norskundervisning og intensiv språkkurs er trolig de mest vanlige tiltakene, men det varierer blant kommunen i hvilken grad de har ressurser til å tilby eget undervisningsopplegg for høyt utdannede. Kommuner med få deltakere har mindre tilgang på slike tilbud enn kommuner med mange deltakere.<sup>141</sup>

Stor andel av deltakermassen kommer fra land med politiske uroligheter og/eller krig. De har muligens opplevd traumatiske hendelser i hjemlandet som preger dem når de kommer til Norge. I samtale med to som arbeider med introduksjonsprogram i Rælingen kommune kom det frem at enkelte deltakere har problemer med å følge programmet på heltid på grunn av krigstraumer eller andre psykiske problemer som stammer fra hjemlandet. Denne utfordringen ved deltakermassen kommer også fram i Fafo-rapporten.<sup>142</sup> Introduksjonsprogrammet tar utgangspunkt i at målgruppen har kapasitet til å delta på heltid. Eventuelle tilpassninger må dermed forgå innenfor heldagsprogrammet. Behovet for behandling av psykiske lidelser/traumer anses betydelig. Drøyt 30 prosent mener at hver tiende deltaker har behov for behandling utover vanlig legekonsultasjon.<sup>143</sup> Mye tyder på at tilpasninger som gjøres i forhold til den delen av deltakermassen som har psykiske problemer vil varie-

---

<sup>139</sup> Kavli (2007) s. 66

<sup>140</sup> Kavli (2007) s. 68

<sup>141</sup> Kavli (2007) s. 66

<sup>142</sup> Kavli (2007) s. 63

<sup>143</sup> Kvali (2007) s. 63

re rundt om i landet avhengig av tilgjengelige tilbud, og programrådgivernes mulighet til å vurdere behov og henvise til videre utredning.<sup>144</sup>

I tillegg til utfordringer knyttet til deltakelse og til selve innholdet i programmet, mener jeg deltakerens bakgrunn kan ha betydning for muligheten til å hevde sin rett. Dette har jeg sett på tidligere i oppgaven.

Hvor deltakerne kommer fra og hvilken bakgrunn de har påvirker således utøvelsen av rettigheten. Blant kommunene kan det variere i hvilken grad det tas hensyn til liten eller mye skolegang og i hvilken grad personer med psykiske problemer/krigstraumer får behandlingstilbud innlemmet i introduksjonsprogrammet. I tillegg kan det variere i hvilken grad deltakeren har ressurser til å delta aktivt i utformingen av programmet, og kreve sine rettigheter etter introduksjonsloven.

## **9.2 Deltakerens plikt**

### **9.2.1 Generelt om pliktbegrepet**

Introduksjonsloven gir nyankomne utledninger rett til introduksjonsprogram, men den oppstiller samtidig en plikt. Et annet eksempel som langt på vei oppstiller tilsvarende plikt, erplikten til å motta grunnskoleopplæring, jf. opplæringslova § 2-1. Å oppstille en slik deltakelsesplikt i forbindelse med utøvelsen av rettigheter signaliserer på mange måter en forventning om tilstedeværelse. Det hjelper ikke at myndighetene har plikt til å tilby opplæring hvis ikke innvanderne møter til introduksjonsprogram, eller elevene møter på skolen. På den måten hengerplikten til deltakelse sterk sammen med utøvelsen av rettighetene. I dette avsnittet vil jeg se på hva en plikt er, og om staten har adgang til å pålegge borgerne plikter.

---

<sup>144</sup> Kavli (2007) s. 65

En plikt kan bestå i forbud og påbud. Staten kan pålegge borgerne å avstå fra visse handlinger, eller pålegge en handling. Noen av disse påbudene og forbudene er regulert i straffeloven, og det er knyttet straff til handlingen. I andre tilfeller kan handlingsplikten bli gitt av forvaltningen i forbindelse med ytelse av en rettighet, eller ved utgivelse av tillatelser. For eksempel kan det kreves at du for å motta en sosialstønad må gå til rådgivning eller behandling.<sup>145</sup>

Det er sikker rett at staten kan pålegge borgerne plikter som en del av den offentlige styringen.<sup>146</sup> Hovedregelen i norsk rett er imidlertid at slik pålegging av plikter må ha hjemmel i lov eller annet kompetansegrunnlag.<sup>147</sup> Hvor langt forvaltningens kompetanse strekker seg for å pålegge plikter eller sette vilkår til begunstigede vedtak vil jeg ikke gå nærmere inn på her.

### 9.2.2 Deltakerens plikt etter introduksjonsloven

Plikten til deltakelse i introduksjonsprogram er regulert i lov, jf. introduksjonsloven § 2. Det er videre knyttet sanksjoner til plikten. Hvis det ikke foreligger gyldig fravær skal det trekkes fra introduksjonsstønnen, jf. loven § 10. Hva som anses som gyldig fravær er regulert nærmere i forskrift. Gyldig fravær kan være sykdom, syke barn, sykdom hos barnepasser, graviditet eller fødsel. Det kan også søkes velferdspermisjon på gitte vilkår. Fravær som ikke regnes som gyldig kan medføre oppsigelse av rett til deltakelse i programmet. Dette gjelder kun hvis motivering og tilrettelegging ikke fører frem.<sup>148</sup> Omfanget av deltakerens plikt er redegjort for ovenfor i pkt 5. I dette avsnittet ønsker jeg å se på hvorfor det er oppstilt en plikt, og om dette har noen hensikt.

---

<sup>145</sup> Graver (2007) s. 287

<sup>146</sup> Graver (2007) s. 286

<sup>147</sup> Graver (2007) s. 210

<sup>148</sup> Ot.prp nr 28 (2002-2003) pkt 12.9.2

Bakgrunnen for å oppstille en plikt til deltakelse sammen med rett til introduksjonsprogram er ikke nærmere redegjort for i forarbeidene, eller andre rettskilder. Generelt kan man si at forvaltningen oppstiller plikter i forbindelse med rettigheter for å normere borgernes atferd, og sikre at formålet med ytelsen oppnås.<sup>149</sup> Det kan i dette tilfelle foreligge mange grunner til at det er oppstilt en plikt til å delta i introduksjonsprogram. Først og fremst er introduksjonsprogram et viktig integreringstiltak. Det skal lære utlendingen grunnleggende språkferdigheter, og tar sikte på få han/hun ut i arbeidslivet. Årsaken til å oppstille en slik rettslig plikt til deltakelse har således et samfunnsaspekt. Både innvandrerne og samfunnet er tjent med at de mestrer språket, lærer kulturen og blir aktive deltakere i samfunnet.

Det er i tillegg knyttet store økonomiske forpliktelser for staten til programmet. Alle deltakerne har krav på fulltidsprogram, og det skal ytes "lønn" i form av introduksjonsstønad for arbeidet deltakerne nedlegger. Å oppstille en plikt til deltakelse sikrer dermed at denne stønaden blir et viktig ledd i å oppnå formålet med deltakelse. Plikt til deltakelse i programmet er et virkemiddel mot at utledninger skal motta sosialhjelp. På den måten får staten noe igjen for å utbetale penger til livsopphold. Dette kan sammenliknes med å stille vilkår til ytelser gitt i velferdslovgivningen.

Det er ikke forsket på hvilken virkning denne lovoppstilte plikten har for deltakelse i programmet. Etter min mening er det trolig flere som deltar i programmet når det stilles krav om deltakelse. Spesielt når det er knyttet økonomiske goder til deltakelsen, samtidig som den øker mulighetene for å komme i arbeid.

## 10 Oppsummering og konklusjon

Rett til deltakelse i introduksjonsprogram gis til nyankomne utledninger i aldersgruppen 18-55 år som har behov for grunnleggende kvalifisering. Videre er det et krav at deltakerne har varig oppholdsgrunnlag etter de bestemmelsene som oppstilles i introduksjonsloven og

---

<sup>149</sup> Graver (2007) s. 203

utlendingsloven. Det er stort sett ikke vanskelig for kommunen å avgjøre om personen fyller vilkårene. En skjønnsmessig avveining må likevel gjøres ved vilkåret ”behov for grunnleggende kvalifisering”. Mye tyder imidlertid på at kommunene i liten grad utelukker personer fordi de anser at det ikke foreligger kvalifiseringsbehov.<sup>150</sup>

Rett til introduksjonsprogram gir rett til deltakelse i et kvalifiserende heldags og helårlig program. Loven oppstiller minstekrav til hvilket innhold programmet skal ha, jf. § 4. Store deler av programmet består i norsk- og samfunnsfagopplæring samt språk- og arbeidspraksis. I oppgaven er det reist spørsmål om programmets innhold bør reguleres nærmere i loven. En lovregulering av tiltakene i programmet vil gjøre rettighetens innhold mer tilgjengelig for deltakerne, og skape mer likhet og forutberegnelighet. Sterkt i mot taler at en lovregulering av programinnholdet vil skape lite rom for fleksibilitet. Som sagt er det stort spenn i hvor mye deltakerne kan fra før og hvor fort de tilegner seg kunnskap, og et for rigid system i forhold til innhold av programmet vil ikke tjene deltakerne. Det kan imidlertid etter min mening fastsettes noe nærmere innhold i loven, for eksempel rett til språkpraksis og arbeidspraksis.

Programmet skal vare på fulltid og deltakerne er forpliktet til å delta mellom 30 og 37,5 time i uka. En av problemstillingene som er reist i oppgaven er i hvilken grad kommunen evner å tilby et heldagsprogram til deltakerne. Undersøkelser tyder på at det flere steder tilbys uoffisielle deltidsprogram fordi det blir tilrettelagt så mye at det i praksis ikke lenger kan kalles et heldagsprogram. Store omsorgsoppgaver og helseproblemer/psykiske problemer oppgis som de vanligste årsakene til at programmet ikke kan være på fulltid for enkelte.

Videre gir deltakelse i introduksjonsprogram rett til individuell plan. Rett til individuell plan skal sikre at deltakerne får et tilpasset opplæringstilbud og at de får være med på å

---

<sup>150</sup> NOU 2011: 7 pkt 5.2.3



forme programmets innhold. Retten til individuell plan blir fulgt i stort sett alle kommuner. Det er likevel varierende kvalitet på planens innhold og utforming. Loven oppstiller krav om brukermedvirkning, jf. § 6 tredje ledd. Oppgaven peker på at det er ulik praksis blant kommunene i hvilken grad de gir rom for brukermedvirkning. En utfordring i utarbeidelse av individuell plan er at deltakerne ikke ser formålet med planen og at planen dermed blir et stykke papir de ikke har noe eierforhold til. Andre utfordringer som er trukket frem er at innvandrerne ikke har vært lenge nok i landet til å vite/mene hva de vil gjøre senere i livet, og at det er vanskelig å kommunisere på grunn av språkproblemer.

Deltakelse i programmet gir også krav på introduksjonsstønad, jf. loven § 8. Introduksjonsstønden skal dekke nødvendige utgifter, og har som formål å gjøre deltakerne uavhengig av sosialhjelp. I hvilken grad dette fungerer i praksis er drøftet ovenfor. Tall fra SSB og Fafo-rapporten tyder på at mange mottar supplerende sosialstønad. Det er flere hensyn som må tas når stønadsnivået skal fastsettes. Det kan ikke settes for høyt slik at deltakerne blir motivert til å være for lenge i programmet, og ikke kommer seg ut i arbeid eller videre utdanning. Samtidig må nivået ikke være for lavt slik at deltakerne blir avhengig av andre offentlige ytelser for å klare seg økonomisk. Ut fra statistikken er det personer under 25 år og de med forsørgeransvar som oftest mottar supplerende sosialhjelp. Et grep kan dermed være å øke introduksjonsstønden til disse gruppene.

Deltakelse i introduksjonsprogram gir således mange rettigheter. Det er kommunens ansvar å sørge for introduksjonsprogram og rettighetene tilknyttet programmet. Tidligere i oppgaven har vi sett på rettighetens karakter, og kommet til at rettigheten kan omtales som rettskrav. Dette innebærer at kommunen har plikt til å tilby målgruppen introduksjonsprogrammet uavhengig om den har dårlig økonomi, eller mangler andre ressurser. Oppgaven har vist at det foreligger forskjeller blant kommunene i hvordan rettighetene blir praktisert. Noe av det som preger rettigheten mest er antall deltakere i programmet. Kommuner med få deltakere har vanskeligere for å tilby et tilpasset, meningsfylt heldagsprogram. I tillegg påvirkes rettigheten av gruppen deltakere. Enkelte deltakere har utfordringer i forhold til å

følge programmet, og i forhold til å hevde sine rettigheter. Manglende språkkunnskaper og bakgrunnen fra hjemlandet kan være medvirkende årsaker.

Flere og flere deltar i introduksjonsprogram, og 2011 var det 12 800 personer i programmet. Av de deltakerne som avsluttet introduksjonsprogrammet i 2007 gikk 63 prosent over i arbeid eller utdanning.<sup>151</sup> En utfordring for de som jobber med lovverket vil være å skape et program med høyere kvalitet. Det må da jobbes med å tilby deltakerne egnede tiltak og et mer individuelt tilpasset program. Videre må det tilrettelegges slik at deltakere med omsorgsoppgaver, psykiske eller fysiske helseplager og andre deltakere med utfordringer for delta. En måte å få også disse gruppene til å fullføre kan være og i større grad innlemme behandling i programmet, og i noen tilfeller tilby deltidsprogram.

---

<sup>151</sup> [http://www.ssb.no/vis/magasinet/slik\\_lever\\_vi/art-2010-02-19-01.html](http://www.ssb.no/vis/magasinet/slik_lever_vi/art-2010-02-19-01.html)

## Litteraturliste

### Lover:

- 1814 Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814 (Grunnloven) av 17. mai 1814
- 1967 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967
- 1992 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Av 25. september 1992 nr. 107
- 1998 Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) av 17.juli 1998 nr. 61
- 1999 Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) av 21.mai 1999 nr. 30
- 1999 Lov om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven) av 02. juli 1999 nr. 63
- 2003 Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandre-re (introduksjonsloven) av 04. juli 2003 nr.80
- 2005 Lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) av 17. juni 2005 nr. 90
- 2009 Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen av 18. desember 2009 nr. 131
- 2011 Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) av 24. juni 2011 nr. 30

### Forskrifter:

- 18.07.2003 nr 973: Forskrift om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres del-takelse i introduksjonsordning.

### Konvensjoner:

FNs verdenserklæring om menneskerettigheter. 1948

EMK Den Europeiske menneskerettighetskonvensjon. 1950

RDK	FNs rasediskrimineringskonvensjon. 1965
ØSK	FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. 1966
KDK	FNs kvinnediskrimineringskonvensjon. 1979
BK:	FNs konvensjon av barnets rettigheter. 1989

### **Forarbeider:**

Stortingsmelding:

St.meld nr 17 (1996-1997) Om innvandring og det flerkulturelle Norge.

Norsk offentlig utredning:

NOU 2001:20	Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere.
NOU 2011:7	Velferd og migrasjon- Den norske modellens framtid.
NOU 2011:14	Bedre integrering- Mål, strategier, tiltak.

Odelstingproposisjoner:

Ot.prp nr 46 (1997-1998)	Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
Ot.prp nr 28 (2002-2003)	Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).

### **Rettspraksis:**

Rt 1990 s. 875 (Fusadommen).

Rt 1993 s. 811 (Malvikdommen).

### **Rundskriv:**

Q-20/2012	Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).
-----------	---

### **Litteratur:**

Andenæs, Mads Henry. *Rettskildelære*. Oslo, 1997

Bernt, Fridthjof Jan, Ørnulf Rasmussen. *Frihagens forvaltningsrett*. 2.utg. Bergen, 2010

Eckhoff, Torstein, Jan E. Helgesen. *Rettskildelære*. 5.utg. Oslo, 2001

Eskeland, Ståle. *Ressurser, rettsikkerhet og forvaltningens ansvar*. Oslo, 1986 (Samfunn rett og rettferdighet, festskrift til Torstein Ekchoffs 70 årssdag)

Graver, Hans-petter. *Alminnelig forvaltningsrett*. 3.utg. Oslo, 2007

Høstmælingen, Njål. *Hva er menneskerettigheter?* 2.utg. Oslo, 2010

Kavli, Hanne, Anniken Hagelund, Magne Bråthen. *Med rett til å lære og plikt til å delta, en evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 2007: 34.

Kjellebold, Alice. *Retten til individuell plan*. 3.utg. Bergen, 2009

Kjønstad, Asbjørn. *Rett til helsehjelp og sosiale tjenester: særlig om hjemmesykepleie og hjemmehjelp*. Oslo, 1990

Kjønstad, Asbjørn. *Helserett*. 2.utg. Oslo, 2007

Kjønstad, Asbjørn og Aslak Syse. *Velferdsrett I Grunnleggende rettigheter, rettsikkerhet og tvang*. 4.ut. Oslo, 2008

Mathisen, Thomas. *Retten i samfunnet- En innføring i rettssosiologi*. 5.utg. Oslo 2011

Møse, Erik. *Menneskerettigheter*. Oslo, 2002

**Internettkilder:**

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet:

<http://www.imdi.no/no/Introduksjonsordningen/introduksjonsprogram/Individuell-plan/Hvorfor-individuell-plan/> (Lastet ned 22.10.12)

Global dignity- verdighet:

<http://www.globaldignity.no/?aid=9107123> (Lastet ned 01.10.12)

Statstisk sentralbyrå:

<http://www.ssb.no/vis/emner/04/02/50/introinnv/main.html> (Lastet ned 15.10.12)

<http://www.ssb.no/emner/04/02/50/introinnv/tab-2012-06-26-01.html> (Lastet ned 15.10.12)

<http://www.ssb.no/emner/04/02/50/introinnv/tab-2012-06-26-02.html> (Lastet ned 15.10.12)

[http://www.ssb.no/vis/magasinet/slik\\_lever\\_vi/art-2010-02-19-01.html](http://www.ssb.no/vis/magasinet/slik_lever_vi/art-2010-02-19-01.html)

(Lastet ned 15.10.12)

VOX- nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk:

<http://www.vox.no/upload/5820/Menneskerettigheter.pdf> (Lastet ned 13.09.12)

**Personlige meddelelser**

Pourzia, Narges: Leder flyktning- og inkluderingstjenesten, Rælingen kommune (samtale 05.09.12)

Elisabeth Redse: Rådgiver, flyktning- og inkluderingstjenesten, Rælingen kommune (samtale 05.09.12)

